

FACULTE DE DROIT DE PARIS

Les Débits de Tabacs

Organisation administrative
du Régime Français

—♦—
THÈSE POUR LE DOCTORAT

Sciences Politiques et Économiques

L'acte public sur les matières ci-après sera soutenu
le mercredi 20 Mai 1925, à 16 heures 30

par

Pierre Boudeville

Président : M. ALLIX

Suffragants : MM. PERREAU & MESTRE, professeurs



PARIS

IMPRIMERIE F. MERIAUX

63, rue du Ruisseau, 63

—
1925



Digitized by the Internet Archive
in 2026

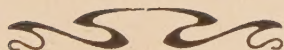
https://archive.org/details/IA41547526_0039

Les Débits de Tabacs

Organisation administrative
du Régime Français

par

Pierre Boudeville



PARIS
IMPRIMERIE F. MERIAUX
63, rue du Ruisseau, 63

—
1925



A LA MEMOIRE DE MON PERE,

A MA MERE,

A MA FEMME,

A MA FILLE.

P. B.

LES DEBITS DE TABACS

ORGANISATION ADMINISTRATIVE DU REGIME FRANÇAIS

AVANT-PROPOS

Lorsqu'il s'est agi, après la guerre, de combler le déficit qui s'ouvrait dans les propositions budgétaires, M. Bokanowski, alors rapporteur général de la Commission des finances de la Chambre, assurait que la remise à l'industrie privée du monopole des tabacs serait susceptible d'augmenter, dans de notables proportions, les bénéfices que le Trésor pouvait prétendre retirer de cette source de revenus.

On a fait valoir, à cet effet, tous les griefs qui, depuis longtemps, étaient invoqués contre la monopolisation, par l'Etat, des commerces et des industries.

Certes, dans la vie économique actuelle basée sur la concurrence, le monopole, l'ancienne « régale » du Moyen-Age et de la Monarchie absolue, semble une exception au régime normal, un obstacle à la production et à la circulation. S'il en est ainsi pour divers monopoles industriels et commerciaux qui subsistent encore de nos jours (chemins de fer, téléphone, etc...).

Il convient, toutefois de ne pas condamner en bloc tous les monopoles et on doit hésiter avant de renoncer aux monopoles fiscaux « justes et utiles qui procurent à l'Etat les plus légitimes revenus » (1). Ils représentent « un procédé de recouvrement qui semble « faire produire aux impôts de consommation le maximum d'avantages et le minimum d'inconvénients » (2). Ce ne sont, en réalité « que des modes d'impôts perfectionnés » (2). Parmi eux figure celui du tabac dont le rapport est le plus élevé, le profit le plus sûr.

Depuis trois siècles que le tabac est imposé en France, bien des systèmes de recouvrement ont été employés : à chaque période de monopole correspondait un meilleur rendement de l'impôt.

Rétabli en 1810, confirmé et développé par la loi du 28 avril 1816 et plusieurs autres lois successives de prorogation décennale, sanctionné par deux enquêtes parlementaires approfondies en 1837 et en 1876, le monopole des Tabacs a assuré définitivement à l'Etat, en 1892 (4), une puissante ressource que « légitiment doublement, au point de vue financier, son caractère très « productif et la nature même de cette consommation « étrangère à toute nécessité alimentaire ou hygiénique » (5).

Il est certain que les bénéfices résultant de la vente des tabacs pourraient être augmentés ; mais, point n'est besoin, pour cela, d'envisager la suppression du monopole existant.

(1) Th. Larchevêque, *Du Monopole des Tabacs*, page 185.

(2) M. Jèze, *Cours élémentaire de Science des finances*. Ed. 1910, page 906.

(3) M. Allix, *Traité élémentaire de Science des finances*. Ed. 1921, page 357.

(4) Article 25 de la loi de finance du 26 décembre 1892.

(5) M. Ducrocq, *Cours de Droit administratif*. Tome II, page 1230.

Sans doute, l'absence de concurrence engendre la routine dans les industries monopolisées ; les fonctionnaires, qui n'ont aucun intérêt dans les bénéfices, manquent d'attention et d'ingéniosité. « Les industries d'Etat sont généralement moins productives que les industries privées » (1).

La liberté serait, dans ces conditions, préférable aux restrictions si le revenu public ne devait pas être compromis.

Elle offre des avantages réels, restitue aux citoyens l'exercice de droits dont la privation est regrettable. Mais, la nécessité de conserver le revenu public doit prévaloir sur toute autre considération. On ne peut modifier à la légère un impôt qui, sans soulever de récriminations, rapporte largement au Trésor.

Introduire la liberté de culture, c'est nuire certainement au Trésor sans, en échange, donner de grands profits à l'agriculture. Le commerce, de son côté, n'y trouverait que peu d'intérêt.

En ce qui concerne la liberté de fabrication, elle serait indubitablement préférable au système actuel si on se plaçait au point de vue des intérêts de l'industrie : une nouvelle source de travail surgirait, de nombreuses entreprises lucratives verraient le jour. Toutefois, il ne faut pas exagérer ces avantages, les évaluer au delà de leur importance exacte. S'il est vrai que nos industriels sont privés du profit des opérations qu'ils pourraient faire à l'étranger sous le régime de la libre concurrence, à l'intérieur, la main-d'œuvre ne serait nullement accrue par la suppression du monopole car la fabrication faite par l'Etat occupe, sans conteste,

(1) M. Allix, *Traité élémentaire de Science des finances*. Ed. 1921, page 359.

autant de bras que celle à laquelle pourraient se livrer les particuliers. L'industrie et le commerce y trouveraient des bénéfices qui retomberaient soit à la charge des consommateurs, dans le cas où les prix de vente, ne renfermant aucun profit, devraient être augmentés, soit à la charge du Trésor si l'impôt devrait être réduit pour éviter la majoration des prix de vente. Il semble douteux, en outre, que la fabrication du tabac puisse donner lieu à un grand nombre d'entreprises. Elle ne tarderait probablement pas à se concentrer entre quelques mains. L'Etat serait-il assuré, qu'en renonçant à son monopole, l'industrie et le commerce des tabacs redeviendraient véritablement libres ?

L'action des gros capitaux qui se jetteraient sur cette industrie, la formation de grands établissements nécessaires à une fabrication peu coûteuse, amèneraient inévitablement la création de firmes colossales qui s'empresseraient d'accaparer les fabriques et le matériel du Gouvernement. La concurrence cesserait d'être sérieuse et à l'exploitation exclusive de l'Etat, succéderait celle de quelques industriels ? Serait-ce alors un véritable régime de liberté pure et simple ? Mieux vaut le monopole aux mains de l'Etat qu'au profit de particuliers. Qu'il nous suffise de voir ce qui s'est passé en Angleterre : deux Compagnies rivales, après s'être disputé pendant longtemps les faveurs du public, ont jugé plus avantageux de se fondre en un trust puissant. Les Anglais sont donc, comme nous, soumis au régime du monopole des tabacs, monopole qui est exploité par des financiers au lieu de l'être par l'Etat. En tirent-ils d'appréciables avantages ? C'est moins que certain.

En Amérique, le trust des fabricants est devenu également le maître du marché des tabacs.

La liberté de fabrication paraît aussi difficile à concilier avec les intérêts du Trésor. Les nombreux systèmes proposés pour la perception de l'impôt ont tous donné, lors de l'application, des mécomptes dont la fraude a su profiter. Ne sommes-nous pas suffisamment prévenus par l'exemple des tentatives impuissantes faites précédemment ? La fabrication du tabac à fumer se prête particulièrement à une fraude facile en raison de la simplicité des procédés. Ne serait-il pas à craindre que l'industrie privée puisse se livrer à des fabrications irrégulières dans lesquelles seraient mêlées des substances étrangères et « d'où résulteraient « une perte pour le Trésor frustré d'une partie de l'impôt et un préjudice pour les consommateurs exposés « à user de produits falsifiés ? » (1).

Enfin, revenir sur les mesures prises en 1810, maintenant que des indemnités de dépossession ont été payées aux industriels, que les nombreux intérêts, froissés alors, ont totalement disparu, que le régime actuel, facilement accepté, est en plein rendement, ce serait porter une grave atteinte aux finances du pays et se préparer de grandes difficultés dans le cas très pro-

(1) Enquête parlementaire de 1835-1837.

Dans les discussions du Parlement allemand sur l'impôt du tabac en 1877 et 1878, le vice-président du Reichstag, M. de Stauffenberg, disait :

« Nous autres fumeurs, nous savons bien que nous fumons, mais nous sommes loin de savoir ce que nous fumons ; l'emploi des succédanés du tabac se pratique déjà maintenant sur une si grande échelle que l'on pourrait consacrer une leçon de botanique tout entière à décrire les végétaux qui se conduisent dans nos tabacs et nos cigares, depuis la feuille de betterave jusqu'à la feuille de cerisier ; que sera-ce lorsque le tabac sera grevé d'une surtaxe de 55 et de 75 francs. »

nable où la tentative projetée donnant de mauvais résultats, il faudrait faire marche en arrière (1).

« Nous conseillons, a dit M. Leroy-Beaulieu, à tous
« les pays qui ont le monopole du tabac de le conser-
« ver. En fait de droits sur cette denrée, les plus élevés
« sont les meilleurs, à la seule condition qu'ils soient
« les plus productifs pour le Trésor. Tant que nous au-
« rons une grande armée et une grosse dette, nous de-
« vons maintenir le monopole du tabac » (2).

Le régime de la vente doit nécessairement être subordonné à celui suivi pour la fabrication.

Si, à notre point de vue, les tabacs doivent demeurer un monopole de l'Etat, il n'en est pas moins vrai que dans les domaines de la culture, de la fabrication et de la vente, des améliorations sont à envisager.

Une Commission d'enquête (3) désignée par le Ministre des Finances a été chargée dernièrement d'étudier ces questions.

Le Parlement, d'autre part, est saisi d'un projet de réorganisation générale du monopole. Pour arriver à une exploitation plus industrialisée, à la mise en œuvre de méthodes de gestion plus simples et plus rationnelles afin d'obtenir un rendement supérieur, la création d'un Office National des Tabacs, établissement public rattaché au Ministère des Finances et jouissant de la personnalité civile et de l'autonomie financière, est proposée. L'institution d'un tel organisme influera nécessairement sur le régime administratif actuel de la vente dont nous nous proposons d'examiner le fonctionnement.

(1) Enquête parlementaire de 1872.

(2) Leroy-Beaulieu, *Traité de la Science des Finances*, 8^e édition, page 881.

(3) Commission Sergent.

Ce régime, qui a assuré pendant longtemps, d'une façon satisfaisante, la diffusion des produits monopolisés, a subi une certaine évolution sous l'empire de diverses circonstances et la nécessité de la mise au point d'une nouvelle formule de vente s'impose pour rendre plus souple une organisation qui permettra d'accroître encore le rendement du monopole des tabacs.

CHAPITRE PREMIER

Organisation Générale

Le Service des Tabacs, confié par le décret organique de 1810 à la Régie des droits réunis, a été successivement constitué en direction spéciale (1), puis rattaché à la direction générale des Contributions Indirectes (2), enfin, séparé de nouveau et érigé en direction générale spéciale par le décret du 12 mars 1860.

De nos jours, deux administrations concourent à l'exploitation du Monopole des Tabacs :

1° La Régie des Manufactures de l'Etat (3) qui est spécialement chargée de la surveillance de la culture, des achats de tabacs indigènes et exotiques, de la fabrication et de l'exploitation du monopole des Tabacs :

2° La Régie des Contributions Indirectes à qui incombe la conservation, la vente et la surveillance de la vente des tabacs, le recouvrement des produits et amendes de toute nature et les opérations de comptabilité en deniers.

Il y a donc une séparation bien marquée entre les

(1) Ordonnance du 5 janvier 1831 créant l'administration des tabacs.

(2) Arrêté du 5 avril 1848.

(3) Créée par décret du 9 novembre 1865, en remplacement de la direction générale des Tabacs.

services qui s'occupent de la fabrication d'une part, et de la vente d'autre part, du même produit. Il existe certainement des points de contact entre les deux régies, condition qui semble indispensable pour le bon fonctionnement du monopole. N'est-il pas évident, en effet, que la régie des Manufactures qui, en qualité de producteur se rend compte du coût plus ou moins élevé d'un produit qu'elle fabrique, peut donner d'utiles indications aux services de ventes sur l'intérêt plus ou moins grand qui s'attache à la diffusion de telle ou telle catégorie de tabac ? D'autre part, inversement, la Régie des Contributions Indirectes, dont les agents, comme vendeurs, sont en contact permanent avec le public, peut signaler aux services de fabrication le goût plus ou moins marqué des consommateurs pour tel ou tel produit, la fabrication pouvant alors être dirigée d'une façon utile et pratique suivant les besoins de la vente.

A leur sortie des manufactures de l'Etat, les tabacs passent par l'intermédiaire de deux catégories d'agents :

Les entreposeurs, qui ont, dans leurs attributions, l'approvisionnement en gros et la vente aux débiteurs ;

Les débiteurs, qui vendent aux consommateurs.

§ 1^{er}. — Les Entrepôts

Le décret du 12 janvier 1811 (art. 34 et suivants) avait créé, dans chaque chef-lieu de département, des entreposeurs principaux et, au chef-lieu de chaque sous-préfecture, des entreposeurs particuliers.

L'entreposeur principal recevait les tabacs fabriqués des manufactures et les répartissait, selon les be-

soins, entre les entrepôts particuliers de sa circonscription. Intermédiaires inutiles, les entreposeurs principaux furent supprimés par l'ordonnance du 27 mars 1816.

Il y a lieu de distinguer actuellement :

1° **Les entreposeurs ordinaires** qui, choisis parmi les agents des Contributions indirectes, cumulent leurs fonctions avec celles de Receveur principal ou de Receveur particulier de leur Régie. Ils reçoivent un traitement fixe, variant actuellement entre 9.000 et 14.000, augmenté de remises et allocations diverses ;

2° **Les entreposeurs spéciaux**, exclusivement entreposeurs, dont les fonctions étaient confiées, avant 1918, à des particuliers commissionnés par la Régie. Ils sont actuellement recrutés en totalité parmi les agents supérieurs des Contributions Indirectes. Leur traitement est de 11.000 à 12.000 pour les entreposeurs spéciaux de province et de 15.000 pour ceux de Paris ;

3° **Les entreposeurs de vente directe**, uniquement rétribués par des remises.

Les allocations diverses accordées aux entreposeurs consistent : en frais pour l'entretien, le chauffage des bureaux et la rémunération des auxiliaires, en une indemnité annuelle variant suivant l'importance de l'entrepôt, et en une remise proportionnelle sur la vente des tabacs de prix élevés (1). Ils reçoivent, d'autre part, à titre de supplément de traitement, pour la vente directe des tabacs de luxe aux consommateurs, une re-

(1) Remise de :

1,25 %	sur le produit des ventes jusqu'à	1.000 francs
0,60 %	»	de 1.001 à 4.000 »
0,25 %	»	de 4.001 à 8.000 »
0,10 %	»	de 8.001 à 16.000 »
0,05 %	»	au-dessus de 16.000 »

mise de 1 % sur les ventes inférieures à un million et de 1/2 % sur les ventes au delà, remises d'ailleurs insignifiantes, étant donnée la rareté des ventes directes.

Les entreposeurs sont nommés par le Ministre des Finances. Ils sont tenus de fournir un cautionnement (1), de gérer personnellement leur entrepôt, de n'exercer aucune autre profession. Ils sont comptables-deniers et comptables-matières ; à ce dernier titre, ils deviennent directement justiciables de la Cour des Comptes.

La Chambre criminelle de la Cour de Cassation a cassé, le 9 janvier 1852, un arrêt de Cour d'appel qui statuait sur des faits de détournement imputés à un entreposeur sans que la juridiction administrative eut préalablement statué sur sa comptabilité (2). Un entreposeur des tabacs qui, sciemment, délivre aux débiteurs des quantités moindres que celles payées et qui reçoit des sommes supérieures à celles dûes, doit être poursuivi, non pour un simple délit de tromperie, mais pour abus de fonctions et illégitimité de perception commise volontairement ; il doit, en conséquence, répondre du crime de concussion (3).

La régie des Contributions Indirectes possède 355 entrepôts de tabacs fabriqués, installés en principe au chef-lieu de chaque arrondissement (4). Il existe, en outre, 3 bureaux de vente directe tous installés à Paris.

Les entreposeurs établissent, suivant leurs besoins en tabacs, des commandes qui, visées par le Directeur dé-

(1) Décret du 12 janvier 1811 (article 49) et décret du 31 décembre 1910.

(2) D.P., 52.1.63.

(3) Cassation 18 juillet 1873.

(4) Il y a 322 entreposeurs ordinaires.

33 » spéciaux

partemental des Contributions indirectes, sont adressées aux manufactures chargées de leur approvisionnement. Les demandes doivent être réglées de façon à toujours avoir en magasin un stock suffisant de produits de vente courante et des variétés de tabacs de luxe les plus consommées tout en évitant de les laisser séjourner trop longtemps dans l'entrepôt. Les colis sont expédiés sous le couvert d'acquits à caution ; la prise en charge des tabacs est faite après vérification du poids. Les entreposeurs détiennent les produits sous leur responsabilité et doivent veiller à leur conservation. Ils encaissent le prix payé par les débitants lors de leurs achats, prix qui forme la majeure partie des recettes du monopole ; ils encaissent également la valeur des tabacs livrés à l'exportation. Dans les localités non pourvues d'un bureau de vente directe, les entrepôts livrent directement aux consommateurs qui en font la demande : 1° les cigares de luxe de La Havane, de Manille et du Mexique ; 2° par exception, les tabacs de toutes espèces dont les débits de la localité ne sont pas habituellement approvisionnés. Ils délivrent, en outre, à l'autorité militaire les quantités de tabac de troupe nécessaires aux besoins des garnisons.

Les trois bureaux de vente directes de Paris reçoivent, dans les mêmes conditions que les entrepôts, les tabacs des manufactures. Ils livrent directement aux consommateurs :

- 1°) les tabacs de luxe de toutes espèces ;
- 2) les tabacs de vente courante par certaines quantités (1).

(1) Au moins 100 gr. pour les cigares et cigarettes.
» 500 gr. pour les autres espèces.

Ils sont installés, comme les entrepôts, dans des locaux loués par l'Administration.

Les bureaux de vente directe sont gérés par des préposés choisis et nommés par le Ministre et rétribués au moyen de remises proportionnelles leur garantissant un traitement minimum de 10.000 francs par an et ne pouvant dépasser un maximum net de 20.000 francs.

Le décret du 3 août 1918 a intéressé au développement de la vente, outre l'entrepouseur lui-même, le personnel sous ses ordres. Ce texte, qui fixe à 1 0/0 du chiffre d'affaires les remises de l'entrepouseur, dispose que, au cas où les ventes dépasseraient 1.200.000 francs, une partie des remises calculées sur l'excédent seraient distribuées aux agents subordonnés (1).

En plus des remises allouées à titre de rétribution aux préposés à la vente directe, des frais de services sont prévus pour le paiement du personnel auxiliaire.

En résumé, l'organisation de l'entrepôt se rapproche de ce qui est représenté dans le commerce privé, par la « maison de gros », intermédiaire entre la fabrique et le détaillant. Aussi, faudrait-il exiger des entrepouseurs des aptitudes commerciales toutes spéciales et une parfaite initiation aux questions de fabrication et de vente des tabacs. La fonction, siège d'une certaine activité, demanderait à être occupée par des titulaires jeunes. Or, le poste d'entrepouseur est ordinairement confié à des agents âgés qui, bien que consciencieux et animés des meilleures intentions, ne possèdent nullement les capacités commerciales nécessaires. Cette fonction est, administrativement, considérée comme

(1) Actuellement, seul le bureau du Grand Hôtel, boulevard des Capucines, dépasse 1.200.000 francs comme chiffre d'affaires.

une situation de fin de carrière. Il en résulte que, généralement, la partie « comptable » de cet emploi, à laquelle les titulaires bornent presque uniquement leur activité, est parfaitement tenue, mais au détriment de la partie « commerciale » qui, pourtant, offre une égale importance. La liaison entre manufactures et débiteurs ne semble pas efficacement assurée ; les commandes établies d'après « les précédents » ne tiennent que relativement peu compte des besoins réels et les entrepôts, encombrés de marchandises se vendant rarement, manquent très souvent des produits auxquels le public accorde plus particulièrement sa faveur (1).

§ 2. — Les Débits de Tabacs.

Comme garantie formant le complément et la dernière sanction du régime de monopole établi en France pour les tabacs, la vente ne pouvait avoir lieu que dans des débits créés suivant l'importance de la population, c'est-à-dire des besoins, et confiés à des débiteurs commissionnés par la Régie.

La création, la suppression, le choix de l'emplacement des débits de tabacs rentrent exclusivement dans les attributions de la Direction Générale des Contributions Indirectes (2).

(1) Un remède a été envisagé par la création d'entrepôts régionaux où l'on pourrait instituer des réserves de produits de vente courante pour approvisionner rapidement les entrepôts ordinaires de leur circonscription. Des crédits pour la création de 3 entrepôts régionaux avaient été inscrits aux projet de budget de 1923. Ne serait-ce pas le retour aux entrepôts principaux de 1811 ?...

(2) Décret du 12 janvier 1811. Circulaire n° 39 du 17 mai 1852.

Il y a lieu de distinguer, parmi les débits de tabacs :

Les Débits simples, qui ont pour objet presque exclusif de vendre du tabac.

Les Recettes-Débits, qui sont des débits annexés à des Recettes-Buralistes des Contributions Indirectes et dont les titulaires sont chargés, outre la vente du tabac, de percevoir tous les droits au comptant, de délivrer des expéditions justifiant de l'acquittement ou de la garantie de ces droits et de recevoir les déclarations imposées aux contribuables par les règlements.

A signaler également **les débits spéciaux** pour vendre les tabacs dans certains établissements ou à certaines catégories de consommateurs (Prisons, Hôpitaux, Casinos et Etablissements similaires, Bazzars des Chemins de fer).

CHAPITRE II

Les Débits simples

Section Première. — Recrutement des titulaires

HISTORIQUE. — A l'origine, le droit de nomination aux débits de tabacs avait été attribué au Directeur Général de l'Administration des Contributions Indirectes qui, seul, concédait en pleine souveraineté, aux candidats de son choix, les bénéfices résultant des comptoirs de vente par lui institués et maintenus. Certaines règles lui étaient prescrites, toutefois, pour la désignation des candidats : c'est ainsi qu'il devait pourvoir, par préférence, les personnes dont l'unique ressource, antérieurement à la création du monopole, était la vente du tabac et qui se trouvaient lésées par l'institution du nouveau privilège ; puis les militaires retirés (1) ; ensuite les employés retraités ; et, enfin, les veuves et les orphelins des militaires et employés.

Mais, dès l'année 1823, pour des considérations particulières touchant surtout à la nécessité d'alléger un travail matériel considérable, — conséquence de la multiplication progressive des débits —, le Directeur général délégua aux Directeurs départementaux de son ad-

(1) Décret du 8 mars 1811.

ministration le pouvoir de désigner, dans les conditions sus-indiquées, les titulaires des débits de tabacs d'un produit inférieur à 800 francs situés dans les localités d'une population agglomérée de moins de 1.500 habitants. Un compte-rendu des décisions prises devait être fait à l'autorité centrale, et il y avait nécessité de prendre l'attache des Préfets au point de vue politique pour chaque nomination.

L'arrêté ministériel du 16 septembre 1848 vint sanctionner plus tard cette décision administrative. C'est dans ce texte que s'est manifesté, pour la première fois, la préoccupation d'entourer de garanties spéciales d'impartialité et de justice l'attribution des débits de tabacs considérés comme récompense exclusive de services rendus à l'Etat et comme complément de ressources alloué à titre de faveur gouvernementale.

Par la suite, les dispositions qui précèdent furent reproduites dans un décret du 25 mars 1852, complété et commenté par l'arrêté ministériel du 3 mai de la même année (1). Mais alors intervint, aux fins de décentralisation, une modification dans l'attribution des pouvoirs en matière de nomination : Le Ministre des Finances se réserva le droit de choisir directement les titulaires des bureaux d'un rapport supérieur à 1.000

(1) Arrêté ministériel du 3 mai 1852.

Article 4. — Les débits de tabacs sont réservés :

1° aux anciens militaires, à leurs femmes, veuves ou enfants mineurs ;

2° aux anciens employés des services publics, à leurs femmes, veuves ou enfants mineurs ;

3° aux personnes qui ont justifié d'actes de courage et de dévouement dans un intérêt public.

Article 7. — Ne sont point admis comme candidats les titulaires de pensions civiles ou militaires dont le chiffre est supérieur à 2.000 francs.

francs, dits de première classe et laissa à la libre disposition des Préfets de chaque département les débits d'un produit inférieur à 1.000 francs, dits de deuxième classe. Les attributions préfectorales contraires aux lois et règlements pouvaient être annulées ou réformées par le ministre (1).

Il en fut ainsi sans changement jusqu'en 1871.

**§ 1^{er}. — Le Décret du 28 novembre 1873
et la Commission de classement des débits de tabacs**

L'obtention d'un débit de tabacs a toujours été une faveur et non un droit. Aussi les concessions ont-elles constitué, sous tous les gouvernements, une prérogative du pouvoir exécutif qui, fréquemment, s'en servait pour se faire des créatures et rémunérer des fidèles. Bien souvent les nominations étaient faites selon le bon plaisir, « le fait du Prince ». Quelques réactions se produisaient bien aux changements de régimes et des règles étaient alors prescrites pour le choix des candidats ; respectées et suivies pendant un moment elles ne tardaient pas à tomber dans l'oubli ! Un édifiant tableau de la situation a été décrit par M. Alglave en 1872 (2).

« Aujourd'hui, les bureaux de tabacs constituent des « faveurs mises à la disposition du Gouvernement qui « les distribue sans règle aucune, d'après les considérations les plus diverses..... Sans doute ces faveurs

(1) Décret du 25 mars 1852, article 6.

(2) *Revue politique et littéraire* du 10 février 1872.

« servent à soulager les infortunes les plus sympathi-
« ques, à compléter les pensions de retraite, quelque-
« fois dérisoires, de vieux serviteurs de l'Etat ou de
« leurs veuves, à soutenir des familles de fonctionnai-
« res morts prématurément sans laisser de fortune,
« des veuves d'officiers, des soldats devenus infirmes
« en défendant leur pays, etc...

« Mais que de fois aussi, n'ont-ils point payé des ser-
« vices inavouables et des complaisances honteuses,
« depuis les affiliés de la police secrète politique jus-
« qu'aux maîtresses du souverain et des grands fonc-
« tionnaires. Que de fois n'ont-ils pas servi de grati-
« fications aux administrateurs de tout ordre — même
« aux ministres, dit-on — qu'on voulait récompenser,
« soit en eux-mêmes, soit dans les personnes de leur
« parenté ou de leur clientèle ; ...que de fois, sous tous
« les régimes, n'ont-ils pas été la monnaie ordinaire
« de la corruption, soldant les votes et les influences
« électorales. Ils formaient presque à eux seuls, sous
« la Monarchie parlementaire de 1815 et de 1830, le
« bagage du candidat ministériel en tournée et, sous
« l'Empire, ils avaient conservé une place importante
« à côté des chemins de fer, des routes et des subven-
« tions aux églises dans les arguments irrésistibles du
« candidat officiel. »

Afin d'éviter les soupçons de partialité qui frappaient les nominations effectuées, le Gouvernement de la République se préoccupa d'entourer la concession des débits de tabacs de garanties nouvelles. Une Commission parlementaire, nommée par l'Assemblée nationale, fut appelée à étudier toutes les questions relatives aux bureaux de tabacs et le résultat de ses travaux aboutit à une proposition ayant pour but de faire instituer, auprès du Ministre, une Commission administrative char-

gée d'examiner les titres invoqués à l'appui des demandes et de statuer sur l'admission des candidatures.

Cette proposition, agréée par l'Assemblée nationale, devint l'objet du décret du 28 novembre 1873 créant la « **Commission Centrale de classement des débits de tabacs** » qui existe encore aujourd'hui avec les légères modifications subies, quant à sa composition, dans les décrets des 8 juillet 1882 et 30 janvier 1884.

Après avoir rappelé, dans l'exposé des motifs qui précédait le décret de 1873, que, précédemment, à plusieurs reprises, une enquête préalable sur chaque candidature avait déjà été prescrite pour éviter toute suspicion, le Ministre des Finances, Pierre Magne, ajoutait (1) :

« Mais il peut se faire que les résultats de l'enquête
« confiée aux agents des Contributions Indirectes et
« pour laquelle ils s'éclairent, le plus souvent, auprès
« des autorités municipales, ne correspondent pas, en
« ce qui concerne la position de fortune du postulant,
« à l'opinion commune qui ne se fonde souvent que
« sur des apparences. De là, la tendance du public à
« supposer que l'arbitraire préside à certains choix et
« que le Gouvernement dispose des bureaux de tabacs,
« moins pour récompenser les véritables serviteurs de
« l'Etat que pour se conquérir des dévouements. »

Le décret du 28 novembre 1873 régla ainsi, dans son article 1^{er}, la composition de la Commission de classement :

« Il sera institué auprès du Ministre des Finances,
« sous la présidence d'un Membre de l'Assemblée Na-
« tionale, une Commission de neuf membres, renouve-

(1) *Journal Officiel* du 13 décembre 1873.

« lable chaque année et composée de Députés, de Con-
« seillers d'Etat en service ordinaire ou extraordinaire.

« Le Président sera nommé par le Ministre et les
« fonctions de Secrétaire seront remplies par un Mai-
« tre des requêtes au Conseil d'Etat.

« Cinq membres au moins devront être présents aux
« délibérations. »

Ce texte, contenant quelques lacunes, ne se trouva, d'autre part, bientôt plus en concordance avec les modifications apportées au régime constitutionnel d'alors : le système de la Chambre unique — l'Assemblée Nationale —, fit place à celui actuel de la dualité des Chambres, le Sénat et la Chambre des Députés. On fut donc amené à traduire dans le décret les mots « Membres de l'Assemblée Nationale » et « Députés » par l'expression plus générale « Membres du Parlement », car rien ne pouvait justifier l'exclusion des Sénateurs.

De plus, le décret s'était borné à fixer le chiffre total des membres sans indiquer la proportion des Parlementaires et des Conseillers d'Etat qui devait être adoptée. L'équité commandait de faire une part identique à ces deux éléments et d'accorder, de même, une représentation égale à chacune des deux Assemblées législatives. Seulement, comme on se trouvait en présence d'un nombre impair (neuf membres), on aboutit à désigner 2 Sénateurs, 2 Députés et 5 Conseillers d'Etat en service ordinaire ou extraordinaire. Ici encore, rien n'indiquait la proportion de chacune de ces catégories de Conseillers d'Etat et le désir de les traiter sur un pied d'égalité était contrarié par le chiffre impair assigné à leur représentation totale : le Vice-Président du Conseil d'Etat désigna deux Conseillers en service ordinaire et le Ministre des Finances choisit, de son côté,

trois Conseillers en service extraordinaire parmi les hauts fonctionnaires de son département.

En 1882, Léon Say, Ministre des Finances, apporta une légère modification à la composition de la Commission. Le Directeur Général des Contributions Indirectes en devint membre de droit : « Considérant que « l'Administration des Contributions Indirectes a, dans « ses attributions le contrôle des débits de tabacs, l'ins- « truction des candidatures et surveillance des débi- « tants (1) », il a semblé naturel que le chef direct de cette administration put être appelé à donner un avis sur le classement des demandes.

Puis, le 30 janvier 1884 (2), M. Tirard se préoccupa de fixer en un décret la composition et le recrutement de la Commission en s'inspirant des interprétations toutes facultatives qui avaient été données à l'article 1^{er} du décret du 28 novembre 1873. « Il est institué auprès « du Ministre des Finances une Commission de 10 « membres, nommée par le Ministre, renouvelable cha- « que année, et composée de la manière suivante : « 2 Sénateurs, 2 Députés, 2 Conseillers d'Etat en ser- « vice ordinaire, 1 Conseiller d'Etat en service extra- « ordinaire, le Directeur Général des Contributions In- « directes, 1 Chef de service de l'Administration des « Finances, 1 Maître des requêtes au Conseil d'Etat fai- « sant fonctions de Secrétaire.

« Le Président de cette Commission est nommé par « le Ministre (3).

(1) Décret du 8 juillet 1882. Recueil des lois et décrets du Ministère des Finances.

(2) *Bulletin des Lois*, 1884. P. P. 1^{er} sem. F. 55, n° 14.080.

(3) C'est, en général, le plus ancien des sénateurs qui est désigné.

« Six membres au moins devront être présents aux « délibérations. »

D'autres modifications, introduites par l'usage, vinrent encore changer la physionomie de la Commission. A côté du Maître des requêtes, Secrétaire, il fut créé un Secrétaire adjoint ayant voix délibérative. Le chef du Bureau des débits de tabacs au Cabinet du Ministre fut désigné pour cette fonction : chargé de la présentation des dossiers à la Commission et de la préparation des propositions de nomination ou d'avancement des débitants, il doit être, en effet, en contact permanent avec les membres de la Commission de classement. Enfin, on fut amené à adjoindre à la Commission des rapporteurs ayant voix délibérative dans les affaires soumises à leur examen. Quatre d'entre eux furent pris parmi les auditeurs au Conseil d'Etat désignés par le Vice-Président de cette Assemblée et deux parmi les auditeurs à la Cour des Comptes présentés par le Premier Président. Une meilleure solution ne pouvait être adoptée étant donné les délicates fonctions qu'on les appelait à remplir.

Actuellement, la Commission de classement des débits de tabacs est encore composée comme il vient d'être indiqué (1).

(1) Composition de la Commission actuelle de classement des débits de tabac pour l'année 1924 (arrêté du 12 janvier 1924).

MM.

Antony Ratier, *sénateur*, président ;

Lenoir, *député*, vice-président ;

Blaignan, *sénateur* ;

Ternois, *député* ;

Deloncle, *Conseiller d'Etat* ;

Jules Noël, *Conseiller d'Etat* ;

Delatour, *Conseiller d'Etat* ; *Directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations* ;

La Commission, organe régulateur dont le rôle est extrêmement important, répond-elle bien au but pour lequel elle a été créée ? Elle présente, dans sa composition, toutes les garanties d'impartialité et de justice que réclame l'opinion publique dans un domaine où l'arbitraire et le caprice peuvent régner impunément. Mais ne pourrait-on faire mieux ? Des critiques, injustifiées il est vrai, se sont fait jour (1) et persistent encore. Diverses modifications peuvent être envisagées.

C'est ainsi que, l'examen de chaque dossier soulevant généralement une question de pension, on pourrait adjoindre aux membres existants le Directeur de la Dette Inscrite que désignent, en quelque sorte, ses fonctions ; ou bien, pour rendre plus harmonieuse et plus logique sa composition, la présence, au sein de la Commission, de Conseillers Maîtres à la Cour des Comptes serait également souhaitable.

Mais toutes ces adjonctions ne changeraient en rien la forme générale de cette Assemblée composée de membres du Parlement, de hauts magistrats et de hauts fonctionnaires. Il ne faut pas oublier qu'elle est appelée à statuer sur l'admission de candidatures éma-

De Margerie, *Directeur général des Contributions indirectes* ;

Nadaud, *Caissier-Payeur central du Trésor public* ;

Lamy Félix, *Maître des requêtes, secrétaire général du Conseil d'Etat, secrétaire* ;

Lefavre, *Chef de bureau au Cabinet du ministre des Finances, secrétaire-adjoint* ;

Latournerie, Gélinet, Hua, Sauvel, *auditeurs au Conseil d'Etat, rapporteurs* ;

Pomme de Mirimonde, Froidevaux, *auditeurs à la Cour des Comptes, rapporteurs*.

(1) Vœux de divers Conseils généraux (notamment Ardennes, 21 août 1905). Discussions à la Chambre des Députés.

nant de toutes les classes des fonctions administratives et militaires. Il ne faut pas qu'on puisse l'accuser de faire preuve de plus de mansuétude pour le haut que pour le bas de l'échelle ! On doit, sans arrière-pensée, avoir pleine confiance dans l'équité de ses décisions. Pourquoi, alors, ne pas faire juger les titres des postulants par leurs semblables mêmes et ne pas admettre comme membres de la Commission des représentants de chaque grade de la hiérarchie, en l'espèce, de chacune des cinq catégories établies pour le classement des demandes ainsi que nous le verrons plus loin ! Les intérêts de tous seraient sauvegardés et la critique ne pourrait plus se donner libre cours.

DOMAINE DE LA COMMISSION. — La pauvreté des textes et leur manque de clarté sont très caractéristiques en cette matière des débits de tabacs et il sera permis de constater bien souvent la nécessité de procéder à leur interprétation, de compléter ou d'élargir les principes édictés. La « coutume » a joué un très grand rôle pour suppléer à l'insuffisance des directives réglementaires.

Dans ses articles 2 et 3, le décret du 28 novembre 1873 précise le rôle de la Commission et délimite son domaine.

Elle est « chargée d'établir les listes des candidatures aux débits de tabacs » et c'est au vu de ses « présentations » que le Ministre, pour les débits de première classe, c'est-à-dire d'un revenu supérieur à 1.000 fr., et les Préfets, pour les débits de 2^e classe, d'un revenu inférieur à 1.000 fr. nomment les titulaires.

« Les listes sont dressées suivant l'importance des

« services rendus à l'Etat dans l'ordre des catégories
« indiquées au tableau A, annexé au décret » (1).

Il est à remarquer que la nomenclature des deux premières catégories prévoit les candidatures des femmes, veuves ou enfants des auteurs des titres alors que le texte est muet à ce sujet pour les deux autres catégories. Cette disposition a-t-elle été prise en connaissance de cause, ou bien provient-elle d'une erreur, d'un oubli dans la rédaction du texte ? Quoi qu'il en soit, il semble injuste que les veuves et orphelins des anciens militaires blessés en service et des personnes ayant accompli un acte de dévouement soient privés d'un secours de l'Etat. Si l'on veut récompenser des services rendus, la logique impose que les faveurs gouvernementales ne soient pas exclusivement réservées à l'auteur qui doit, au contraire, avoir l'assurance,

(1) Tableau A. — *Candidatures qui pourront figurer sur la liste.*

Première catégorie

Les anciens officiers ayant occupé un grade supérieur, leurs femmes, leurs veuves ou leurs enfants;

Les officiers de grades inférieurs qui se seraient signalés par des actions d'éclat, leurs femmes, leurs veuves ou leurs enfants;

Les anciens fonctionnaires ou employés supérieurs des services publics, leurs femmes, leurs veuves ou leurs enfants.

Deuxième catégorie

Les anciens officiers des grades inférieurs, leurs femmes, leurs veuves ou leurs enfants;

Les anciens fonctionnaires ou agents civils inférieurs, leurs femmes, leurs veuves ou leurs enfants;

Troisième catégorie

Les anciens militaires de tout grade qui, n'étant pas restés sous les drapeaux au delà du temps fixé par la loi du recrutement, auront été mis hors de service par suite de blessures graves.

Quatrième catégorie.

Les personnes qui auront accompli, dans un intérêt public, des actes de courage ou de dévouement, dûment attestés.

qu'en cas de décès, sa veuve et ses enfants ne seront pas abandonnés par les Pouvoirs publics. C'est ce qu'a compris la Commission qui, en donnant au texte une large interprétation, a comblé la lacune.

Deux nouvelles catégories ne figurant pas dans le tableau A du décret de 1873 ont été ajoutées par la suite :

1° Les Ministres, les membres ou anciens membres du Parlement, leurs veuves ou leurs enfants ;

2° Les membres de l'Institut, les grands écrivains, savants et artistes qui ont illustré la France, leurs veuves ou leurs enfants.

§ 2. — Le décret du 17 mars 1874 et les Commissions départementales des débits de tabacs

A sa création, la Commission devait examiner toutes les demandes de débits de tabacs sans exception, tâche beaucoup trop lourde qu'elle ne devait pas tarder à abandonner en partie. Quelques mois plus tard, en effet, devant l'affluence des candidatures et par suite de l'impossibilité matérielle de les soumettre à l'examen de l'unique Commission, M. Pierre Magne, Ministre des Finances, considérant qu'il importait « de ne pas laisser une catégorie toute entière de candidatures sans l'entourer des garanties que le décret de 1873 avait eu en vue d'organiser » (1), élaborà le décret du 17 mars 1874 qui créait, auprès des Préfets, dans chaque département, une « **Commission départe-**

(1) Décret du 17 mars 1874. Exposé des motifs (*Journal Officiel* du 5 avril 1874).

mentale de classement des débits de tabac » aux attributions identiques à celles de la Commission Centrale, mais d'un champ d'activité plus restreint.

Les Commissions départementales furent composées comme suit :

« 1^o Le Préfet, Président,

« 2^o Un membre du Conseil général, désigné par ses Collègues à la session d'avril, lequel ne pourra être réélu que trois années après l'expiration de son mandat,

« 3^o Un membre du Conseil de Préfecture,

« 4^o Le Directeur de l'un des services financiers du « département,

« 5^o Le Directeur des Contributions indirectes du « département.

« Le Préfet désignera le 1^{er} janvier de chaque année, « le membre du Conseil de Préfecture et le Directeur « d'un des Services publics.

« Trois membres au moins devront être présents aux « délibérations » (1) .

La forme générale de ces Commissions départementales est identique à celle de la Commission Centrale : représentants de l'Assemblée départementale, Conseillers de Préfecture, hauts fonctionnaires du département y remplacent Parlementaires, Conseillers d'Etat, hauts fonctionnaires du Ministère des Finances. Toutefois, différence très importante, le Préfet qui a le pouvoir de nomination, fait partie et préside la Commission départementale alors que le Ministre des Finances se trouve exclu de la Commission Centrale. L'innovation est-elle heureuse ? Ne prête-t-elle pas à l'arbi-

(1) Décret du 17 mars 1874, article premier.

Le désir d'un plus strict respect du droit et de la justice craire, le Préfet désignant déjà la moitié des membres? ne commandait-il pas, au contraire, la séparation de la fonction active, si l'on peut dire, de la fonction délibérante ? (1) Le Préfet pourrait être avantageusement remplacé par un second membre du Conseil général et, à la rigueur, on pourrait admettre qu'il soit représenté à la Commission départementale par un fonctionnaire de ses services à l'exemple de ce que la coutume a introduit dans la Commission Centrale où le Ministre des Finances est représenté par le chef de Bureau des débits de tabacs. Pour plus d'équité, la représentation, au sein de la Commission de chaque catégorie de postulants s'imposerait également.

Le Directeur départemental des Contributions Indirectes, membre de droit de chaque Commission a été appelé, à raison de sa compétence spéciale, à remplir les fonctions de rapporteur.

§ 3. Compétence respective de la Commission Centrale et des Commissions départementales

Il restait à délimiter le champ d'activité des Commissions.

Le décret de 1873 maintenait la division des débits de tabacs en deux classes d'après le produit brut et répartissait les candidatures en quatre catégories sui-

(1) Une proposition concernant la modification de la composition des commissions départementales a été déposée par M. Tapponnier, député, au début de la douzième législature.

vant les services invoqués. Quels titres allaient donc donner droit aux bureaux ministériels et quels services militeraient en faveur des bureaux préfectoraux ?

La Commission départementale, disait l'article 2 du décret du 17 mars 1874, « est chargée d'examiner les « demandes relatives à la concession des débits de « tabacs de 2^e classe.

« Ses décisions seront prises suivant l'importance « des services rendus à l'Etat dans la deuxième caté- « gorie (services des Sous-Officiers et services civils se- « condaire) et dans les troisième et quatrième catégo- « ries indiquées au tableau A du décret du 28 novem- « bre 1873 (1). »

Donc, en principe, seules devaient être soumises aux Commissions départementales les demandes s'appuyant sur des titres secondaires et ne pouvant concourir qu'en vue de l'obtention d'un débit de deuxième classe.

Dans la pratique, il a fallu expliquer et compléter la plupart de ces dispositions.

Voici, résumé dans le tableau ci-dessous, le domaine actuel de chaque Commission.

A. — Commission Centrale

a) Les Ministres, les membres du Parlement, le Personnel administratif des deux assemblées, leurs femmes, leurs veuves et leurs enfants (2).

(1) Voir supra-page 33, note 1.

(2) M. Braibant, député, dans une proposition de loi déjà ancienne, avait demandé de comprendre les maires, les conseillers généraux. Ce serait élargir singulièrement le domaine des débits de tabacs. Il conviendrait, en tous cas, de renvoyer ces candidatures aux Commissions départementales. Aucune décision n'est encore intervenue à ce sujet.

b) Les membres de l'Institut et, en général, les grands écrivains, savants et artistes qui ont illustré la France, leurs femmes, leurs veuves et leurs enfants ;

c) Les anciens Officiers de tous grades, leurs femmes, leurs veuves et leurs enfants ;

d) Les anciens fonctionnaires ou employés supérieurs des services civils, leurs femmes, leurs veuves et leurs enfants ;

e) les personnes qui auront accompli dans un intérêt public des actes de courage ou de dévouement dûment attestés, leurs femmes leurs veuves et leurs enfants.

B. — Commissions départementales

a) Les anciens Sous-Officiers et soldats demeurés sous les drapeaux au delà du temps fixé par la loi de recrutement, leurs femmes, leurs veuves et leurs enfants ;

b) Les anciens fonctionnaires ou agents civils inférieurs des services publics, leurs femmes, leurs veuves et leurs enfants ;

c) Les anciens militaires de tous grades qui, n'étant pas restés sous les drapeaux au delà du temps fixé par la loi, auraient été mis hors de service par suite de blessures graves, leurs femmes, leurs veuves et leurs enfants ;

d) Les fonctionnaires ou agents des services départementaux, communaux, coloniaux et des établissements publics, leurs femmes, leurs veuves et leurs enfants ;

e) Les personnes qui auront accompli dans un intérêt public des actes de courage ou de dévouement dûment attestés, leurs femmes, leurs veuves et leurs enfants.

La Commission Centrale, compétente au début pour toutes les espèces, peut statuer sur des candidatures dépendant des Commissions départementales. De mê-

me la réciproque peut être admise ; mais, alors que les personnes classées par la Commission Centrale peuvent être nommées à un débit de deuxième classe (1). inversement les candidats classés uniquement par les Commissions départementales ne peuvent obtenir un bureau de première classe alors même que les titres invoqués leur permettraient de prétendre à un débit de cette catégorie.

Chaque Commission doit rester dans son domaine propre afin de ne pas aller à l'encontre de l'esprit dans lequel a été élaboré le décret de 1874 et rétablir l'état de choses auquel on a voulu porter remède.

§ 4. — Instruction et examen des candidatures

Les demandes reposant sur les titres sus-indiqués doivent être adressées au Ministre des Finances en ce qui concerne les débits de première classe et au Préfet du département (2) en ce qui a trait aux débits de deuxième classe. Elles sont ensuite transmises à l'Administration des Contributions Indirectes chargée de procéder à l'instruction de la candidature, vérifier l'exactitude des faits exposés dans la requête, recueillir toutes les pièces réglementaires, constater les titres, les ressources, les charges de famille ou autres, l'honorabilité et la moralité du postulant.

(1) Article 3 § premier du décret du 17 mars 1874.

(2) Le département peut être indifféremment celui du domicile, de la résidence, du lieu de naissance du postulant ou de celui dont on invoque les titres ; aucune règle fixe à ce sujet.

La liste des pièces dont la production est exigée de chaque pétitionnaire et dont la nomenclature figure au tableau B (1) du décret de 1873 nous indique les points sur lesquels doit porter l'enquête administrative (2).

PIÈCES RELATIVES AUX TITRES INVOQUÉS. — Ce sont le plus souvent, des états de services délivrés par l'autorité compétente ou la copie de ces états certifiée conforme. Le dernier grade d'activité au point de vue militaire et le dernier traitement au point de vue civil doivent être mentionnés.

Dans le cas où la demande est basée sur des actes de courage, toutes les attestations circonstanciées des faits invoqués sont à produire.

PIÈCES RELATIVES A LA SITUATION DE FAMILLE. — Ce sont des pièces d'état civil destinées à fixer l'identité du postulant et ses charges de famille, à préciser le degré de parenté de la personne dont les titres sont

(1)

TABEAU B

Pièces justificatrices à fournir :

1° Demande au Ministre des Finances, formée sur papier timbré, indiquant l'âge, le domicile et les titres des postulants;

2° Etat authentique ou copie dûment certifiée des services militaires ou civils indiquant leur durée ou leur importance;

3° Certificat délivré par l'autorité municipale du lieu où le pétitionnaire est domicilié, attestant sa moralité, sa situation de famille et faisant connaître quels sont ses moyens d'existence;

4° Un extrait des rôles indiquant le montant des contributions payées par le postulant ou certificat de non inscription sur les rôles.

(2) La nomenclature des pièces à fournir a été complétée à la demande de la Commission par le Ministre des Finances (Lettre commune du 15 janvier 1878).

1° Bulletin de naissance du pétitionnaire;

2° Bulletin de mariage du pétitionnaire ou celui des père et mère suivant que les services invoqués sont ceux du mari ou bien du père;

3° Bulletin de décès du mari et des père et mère.

invoqués. Faire produire par des postulants, nécessaires en principe, des expéditions timbrées aurait été abusif, aussi l'Administration des Contributions Indirectes se contente-t-elle des simples bulletins de renseignement délivrés gratuitement dans les mairies.

A remarquer que les bulletins de naissance des enfants ne sont pas exigés : c'est un oubli qu'il serait opportun de réparer.

PIÈCES RELATIVES A LA SITUATION DE FORTUNE. — C'est ici un des problèmes les plus délicats soulevés par l'enquête. Les ressources, de même que les charges doivent être entièrement connues. A cet effet, l'intéressé établit une déclaration sur un imprimé fourni par l'Administration des Contributions Indirectes : Pensions, revenus mobiliers et immobiliers, produits du travail doivent y figurer. En outre, afin de permettre dans toute la mesure du possible, le contrôle de chaque déclaration, certaines pièces sont nécessaires : les unes, contrat de mariage, titres de pensions, quittances de loyers sont réclamées au postulant; d'autres déclarations de successions, estimation approximative de la fortune, etc... sont demandées aux services financiers, l'enregistrement, par exemple. En ce qui concerne les charges un bordereau justificatif des inscriptions est exigé lorsqu'il y a des dettes hypothécaires; la production des billets ou l'attestation des créanciers est obligatoire dans le cas de dettes chirographaires. Sont également à justifier toutes charges entraînées par les immeubles (impôts, assurances, réparations).

L'enquêteur, au surplus, s'applique à constater si ce que l'on peut déterminer du genre de vie des postulants d'après les signes extérieurs, correspond bien aux déclarations faites et aux renseignements recueillis : l'importance du loyer, les domestiques, les déplace-

ments nombreux, etc... sont autant d'indices qui ne sont pas négligés.

PIÈCES RELATIVES A LA MORALITÉ ET A LA CONDUITE. — Le Maire ou le Commissaire de police du domicile délivre au postulant un certificat de bonne vie et mœurs. Un extrait du casier judiciaire est demandé à l'Administration et l'autorité préfectorale est invitée à donner son avis sur chaque candidature.

Pour le fonctionnaire qui en est chargé, l'instruction d'une candidature est une tâche délicate. Elle demande, au cours de l'enquête, des qualités de tact, de mesure et de perspicacité. On a pu constater que, depuis de longues années, les agents de l'Administration des Contributions Indirectes obtiennent un succès tout à leur honneur dans cette difficile mission.

Les dossiers définitivement constitués sont adressés au Ministre des Finances par le Directeur Général des Contributions Indirectes qui fait connaître son avis sur la suite que les demandes lui paraissent comporter. Ceux concernant les débits de deuxième classe sont remis au Préfet par les soins des Directeurs départementaux qui expriment également leur opinion sur les candidatures.

Il appartient ensuite au Ministre des Finances et aux Préfets de provoquer la réunion des Commissions Centrales et départementales afin qu'elles puissent se prononcer sur le classement.

§ 5. — Fonctionnement de la Commission Centrale

Il est inutile d'insister autrement sur les Commissions départementales dont la jurisprudence doit se modeler sur celle de la Commission Centrale.

En dehors de la période des vacances parlementaires, la Commission Centrale de classement siège généralement le jeudi de chaque semaine. Le nombre des séances varie de 20 à 25 suivant les années et le chiffre moyen des dossiers ressortant à 75 par séance, le total annuel des candidatures examinées est, environ, de 1.600 à 1.700.

Les délibérations de la Commission ne sont pas publiques. Un des rapporteurs, qui a été chargé préalablement de l'étude des dossiers, fait oralement un compte-rendu basé sur les renseignements recueillis par le service des Contributions Indirectes et sur l'avis exprimé par le Directeur Général de cette administration. Il justifie les conclusions qui lui paraissent s'imposer et, s'il y a, parmi les membres, des divergences d'appréciation, une discussion s'engage, chacun défendant son point de vue. La décision est mise aux voix et la majorité statue. Le résultat est alors consigné sur le registre des séances soumis au visa du Président, du Secrétaire et du Rapporteur.

Aucun procès-verbal ne relate les débats. Les avis donnés par la Commission ont cependant une grande importance. Ce sont des droits qu'elle défend dans ses réunions et, si intègres que puissent être les membres qui la composent, une erreur peut se glisser parmi des décisions qu'une simple approbation ou un veto suffisent à créer. D'autre part, en l'absence de procès-verbal, comment connaître le nom et le nombre des membres présents à chaque séance ? Un quorum est pourtant prévu par les décrets de 1873 et 1884 pour la validité des décisions ! Six membres au moins doivent assister aux réunions. Il est vrai qu'aucune sanction n'a été édictée en cas de non observation de cette règle

posée clairement et à deux reprises dans des textes ordinairement obscurs et confus.

Une modification s'impose : un procès-verbal dûment établi peut seul rendre régulièrement compte du classement intervenu après chaque délibération. La publicité même de ce document devrait être obligatoire car, dans un domaine où l'erreur, et par suite l'injustice, peuvent si facilement se glisser, même à l'insu des meilleures intentions, rien de ce qui peut apporter toute la lumière et toute la clarté désirables ne doit être laissé à l'écart. Peut-être, également, ne serait-il pas superflu de demander que les décisions soient rédigées en la forme de jugement, c'est-à-dire avec l'indication des motifs qui ont entraîné l'admission ou le rejet des candidatures. N'est-il pas indispensable, surtout en cas de rejet, que les décisions de la Commission soient motivées de la manière la plus précise et la plus détaillée ? Ainsi informés les intéressés pourraient, au cas d'erreur ou de changements survenus dans leur situation, formuler une nouvelle demande ou obtenir un second examen de leur dossier.

§ 6. — Jurisprudence de la Commission

Ainsi que nous l'avons vu, les conditions essentielles auxquelles est subordonné le classement d'une candidature pour un débit de tabac sont la justification par le postulant de titres réglementaires (1), de services rendus à l'Etat, et l'insuffisance de moyens d'existence.

A ce sujet de multiples solutions particulières sont

(1) Voir *supra*, page 33.

intervenues depuis le fonctionnement de la Commission. Il nous faut en dégager les idées directrices qui ont dicté les diverses décisions.

Au début, devant le silence des textes, la Commission fut hésitante. Aujourd'hui, sa jurisprudence est fixée sur bon nombre de points; sur d'autres, elle se modifie sans cesse, évolue, se plie aux circonstances nouvelles.

Nous allons examiner les principes généraux de cette jurisprudence sous différentes rubriques, suivant que les difficultés soulevées se réfèrent aux personnes en instance, aux services qu'elles invoquent ou aux ressources qu'elles déclarent.

Il ne faut pas oublier que ces règles sont toutes facultatives; elles ne sont pas immuables et des exceptions peuvent être prévues. La Commission a un pouvoir d'appréciation souverain pour chaque cas. Si elle s'est tracée une ligne de conduite, c'est uniquement pour faciliter sa tâche, mais elle peut, à tout moment, déroger aux prescriptions qu'elle a édictées.

A. — PERSONNES EN INSTANCE

LES HOMMES. — Les bureaux de tabacs, d'après les textes, peuvent valablement être attribués aux « Hommes »... Cependant, depuis de longues années, la Commission a été amenée à écarter dans la plupart des cas, ces candidatures. Le principe en vertu duquel les candidatures masculines sont primées par celles des veuves et des orphelins, est très justifiable. L'homme peut, plus facilement que la femme, pourvoir à ses besoins par le travail et se trouve mieux armé qu'elle pour défendre son existence dans l'organisation sociale de notre époque. Des exceptions sont apportées

à la règle et, très judicieusement, les requêtes émanant d'individus atteints d'aliénation mentale ou de cécité, c'est-à-dire incapables absolument de travailler, sont accueillies.

LES FEMMES MARIÉES OU REMARIÉES. — Les demandes provenant de cette catégorie de postulantes sont invariablement écartées par la Commission qui estime que le mari peut assurer, par son travail, l'existence du ménage. Des exceptions sont également prévues dans les hypothèses que nous venons d'examiner et où le mari est une charge plutôt qu'un soutien pour sa femme. De récentes décisions de la Commission admettent, en cas de remariage, le transfert du débit de tabacs au nom des enfants mineurs du premier lit s'il en existe et si leur nombre est égal ou supérieur à quatre.

LES FEMMES DIVORCÉES. — Le mariage étant dissous, la femme divorcée peut invoquer des services tels que ceux de son père, par exemple, et même ceux de son ex-mari, si toutefois le divorce a été prononcé aux torts de ce dernier.

LES VEUVES. — C'est à l'égard des veuves surtout que la Commission se montre le plus favorable. Elle estime que leurs titres priment ceux des enfants. Une veuve, titulaire d'un débit et qui, par suite d'un second mariage, en a été dépossédée, peut, si elle devient à nouveau veuve, faire revivre les titres de son premier mari et solliciter encore de ce chef un bureau de tabacs.

LES ENFANTS. — Tous les enfants ont des titres égaux. Les enfants naturels reconnus, les enfants adoptifs sont assimilés aux enfants légitimes. Si plusieurs enfants sont en état de faire valoir les mêmes titres, la Commission les classe conjointement et, en cas de nomination, ils partagent la somme totale qui leur est allouée.

LES ASCENDANTS. — La Commission rejette en principe les candidatures des ascendants. Elles n'ont pas été prévues, en effet, dans le décret de 1873. Cette omission pourrait être défendable, sans doute, lorsque l'auteur des titres laisse une veuve ou des enfants. Et, cependant, pourquoi refuser tout secours à de vieux parents privés du fils qui, bien que marié, était peut-être leur unique soutien et sur lequel ils pouvaient compter ? Le Code Civil ne pose-t-il pas le principe que l'enfant, fut-il marié et chargé de famille, a un devoir d'assistance vis-à-vis de ses parents ? En vertu des articles 205 et 206, l'enfant ne peut-il être, le cas échéant, condamné à servir une pension alimentaire à ses parents ? Le législateur de 1919 l'a bien compris. Faisant table rase du principe contenu dans les anciennes lois qui réservait uniquement la pension en faveur des veuves et des orphelins, il a déclaré qu'il y avait pour les ascendants un droit à secours et institué à leur bénéfice une allocation. La Commission ne devrait-elle pas élargir sa doctrine et admettre des candidatures aussi dignes d'intérêt ? Elle a déjà fait quelques pas dans cette voie. Les demandes formulées par les mères ayant eu deux fils et plus tués à l'ennemi (dont un au moins ayant grade d'Officier) peuvent être favorablement accueillies. La Commission pourrait faire plus encore et donner entière satisfaction aux nombreuses mamans, âgées et sans ressources, qui ont donné leur unique enfant pour la défense du Pays. Les textes, en tous cas, devraient être complétés et mis en harmonie avec les nécessités actuelles.

LES PETITS-ENFANTS. — La Commission écarte les candidatures émanant des petits-enfants. A la troisième génération, les titres sont, pour ainsi dire, périmés. D'ail-

leurs, cette catégorie n'a pas été prévue dans le décret de 1873.

LES COLLATÉRAUX. — Remarque identique à celle concernant les petits-enfants. La Commission refuse invariablement le bénéfice du classement.

B. — SERVICES INVOQUES

Pour être recevables, les titres invoqués doivent réunir quelques conditions :

Les titres militaires doivent correspondre à un certain grade dans l'armée.

Les titres civils doivent correspondre à un traitement atteignant un certain chiffre.

De plus, il ne doit s'agir que de services rendus exclusivement à l'Etat à condition, toutefois, que ces services n'aient point été effacés, soit par une démission volontaire, soit par l'application de mesures disciplinaires.

GRADE ET TRAITEMENT. — La Commission ne retient que les candidatures basées sur les services des « Officiers ou assimilés », ou sur ceux des fonctionnaires civils dont le traitement d'activité est d'au moins 2.400 fr. (ancien traitement avant la majoration de 1920). Si, quant aux militaires, le principe est absolu et nettement déterminé, il n'en est pas de même en ce qui concerne l'élément civil. La Commission a longtemps hésité pour établir le chiffre-base de la discrimination entre les titres de première classe et les titres secondaires chez les fonctionnaires. Jusqu'en 1908, le chiffre de 2.000 francs avait prévalu ; aucune décision n'a encore été prise depuis l'augmentation dernière des traitements.

CARACTÈRES DES SERVICES. — Il faut entendre des

« services » proprement dits. On ne saurait donner aux débits de tabacs un caractère d' « indemnité » ni de « compensation » en raison d'un préjudice causé aux personnes par l'Etat ou ses représentants. Des débits de tabacs ont souvent été sollicités à titre de dommages et intérêts, mais toutes ces requêtes sont irrecevables.

Seuls, les services rendus à l'Etat peuvent être invoqués pour un débit de première classe. Les fonctionnaires départementaux, communaux et coloniaux sont écartés du bénéfice des bureaux de cette catégorie et l'examen de leurs titres rentre dans les attributions des Commissions départementales. La règle semble un peu sévère et, de plus, son application est la source de multiples inconvénients. Il est souvent malaisé de déterminer quand on se trouve en présence d'un fonctionnaire de l'Etat ou d'un agent d'un service public quelconque. Le critérium adopté par la Commission pour opérer la distinction est le régime des retraites auquel est soumis l'agent dont les services sont invoqués. Ne sont, en conséquence, retenus pour un débit de première classe que les titres des postulants soumis au régime de la loi du 9 juin 1853 pour les pensions civiles. Ceux des candidats soumis, au contraire, à des régimes spéciaux, caisse locale, caisse nationale des retraites, etc..., sont de la compétence préfectorale. Cette distinction, trop subtile, conduit à des exclusions souvent injustes. C'est ainsi que la veuve d'un commis de la Trésorerie d'Algérie, par exemple, peut être classée par la Commission Centrale alors que la veuve d'un commis de Trésorerie d'Indo-Chine qui a rempli exactement les mêmes fonctions et dans des conditions sûrement plus défavorables étant donné la différence de climat, sera renvoyée aux Commissions départementales !

C'est, d'autre part, une source, pour la Commission, de difficultés futures. Des caisses locales ont été créées et nombre de catégories nouvelles d'agents échappent à la vétuste réglementation de 1853 dont, depuis plus de 50 ans, la réforme était réclamée. « Les lacunes et les insuffisances existant dans cette législation ont dû aux « circonstances nées de la guerre de frapper tous les yeux (1) » et le Parlement a voté récemment (2) une loi portant réforme du Régime des Pensions civiles et des Pensions militaires. La Commission abordera-t-elle les complications provenant des régimes transitoires et en viendra-t-elle à rejeter des candidatures basées sur des services que, pendant des années, elle a jugé recevables, ou bien à admettre des demandes appuyées par des titres que, jusqu'alors, elle avait invariablement écartés ?

Peut-être, faisant de la nécessité de participer à la charge des retraites une condition de la recevabilité des services, pourrait-on concevoir que le versement à une caisse quelconque soit une condition indispensable du classement !

Mais il semble préférable, en l'espèce, de ne tenir uniquement compte que de la situation pécuniaire de la famille laissée par le fonctionnaire décédé. La pension accordée est-elle suffisante ou non, voilà la seule chose qui importe ! N'avait-on pas prévu déjà, en 1848 et en 1852, que les candidats ayant un certain chiffre de pension ne pouvaient obtenir un débit de tabac ! En ce qui concerne la distinction entre les titres secondai-

(1) Rapport Lugol, n° 4225 sur la réforme du régime des pensions civiles et militaires.

(2) Loi du 14 avril 1924.

res et ceux admissibles pour un débit de première classe, il serait plus simple de se baser sur la seule importance du traitement sans tenir compte de son origine.

A la décharge de la Commission, il faut signaler que son hésitation à se montrer plus libérale provient de la crainte de trop élargir la base de classement et de multiplier les inconvénients résultant de l'admission de candidatures auxquelles le cours des vacances ne pouvait permettre de donner satisfaction.

La Commission estime que la démission volontaire de l'officier ou du fonctionnaire efface les services rendus. De même, en cas de mesures disciplinaires (mises en disponibilité, suspension, révocation) les services sont considérés comme inexistant. Cette dernière interprétation peut se justifier par le fait que les bureaux de tabacs ont, à côté de leur caractère de complément de ressources, celui de récompense gouvernementale. Elle est peut-être un peu sévère à l'égard des veuves et orphelins qui ne devraient supporter les conséquences de la faute du coupable, surtout lorsque cette faute n'entache nullement l'honorabilité (délits politiques, par exemple).

LES OFFICIERS DES RÉSERVES ET LA GUERRE 1914-1918
(1). — Dès 1915, la question s'était posée de savoir si les veuves et orphelins des Officiers des réserves victimes de guerre pouvaient prétendre à l'obtention d'un débit de tabacs au même titre que les veuves des Officiers de l'armée active. Juridiquement comme équitablement, il

(1) Interprétation identique à l'égard des sous-officiers et soldats mobilisés en ce qui concerne les Commissions départementales.

était impossible de leur contester cette faculté, aussi est-ce la solution affirmative qui l'emporta.

L'article 40 § 1^{er} de la loi du 14 Juillet 1873 sur l'organisation générale de l'armée avait, en effet, posé en principe que les Officiers de complément devaient être « pendant la durée de leur présence sous les drapeaux, » considérés comme étant en activité » et assimilés en tous points (1), d'après les règlements militaires, aux Officiers de l'armée active du même grade. Lorsque, sous les drapeaux, ils étaient atteints, en service commandé, de blessures ou d'infirmités, ils avaient droit à pension. D'autres textes spéciaux avaient confirmé cette assimilation en ce qui a particulièrement trait aux pensions (2). Le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, avait, en outre, par l'interprétation de ces dispositions législatives, reconnu à plusieurs reprises, antérieurement à 1914, le droit à pension d'Officiers des réserves ou de leurs veuves (3). Donc, en droit, les veuves des Officiers de complément se trouvaient dans la même situation que celles des Officiers de l'active. Nombreuses étaient également les raisons qui militaient, au point de vue de l'équité, en faveur de cette solution. Les Officiers des réserves étant assimilés aux Officiers de l'armée active remplissaient, en temps de guerre, des fonc-

(1) Sauf toutefois en ce qui touche leurs droits au commandement.

(2) Armée de terre, art. 40, § 3, Loi du 24 juillet 1873; art. 2, Loi du 1^{er} juin 1878.

Armée de mer. — Art. 3, Loi du 3 août 1893; art. 43, Loi du 10 juin 1896.

(3) Arrêt veuve Marcouly, 10 décembre 1887, Recueil Lebon, page 868.

Arrêt veuve Dupuy, 4 août 1902, Recueil Lebon, page 626.

Arrêt Roger de Beauvoir, 20 juillet 1906, Recueil Lebon, page 665.

Arrêt Bally, 21 janvier 1910, Recueil Lebon, page 62.

tions semblables et, partant, couraient des dangers aussi grands. Le Gouvernement, dès lors, ne pouvait leur refuser le même appui qu'aux Officiers de carrière. On a fait aussi ressortir que l'Officier de l'armée active ne faisait, durant les hostilités, que subir, en somme, les conséquences d'un risque inhérent à son métier, à la carrière qu'il avait choisie et à laquelle il avait consacré sa vie. Pour l'Officier de complément, il n'en était pas de même puisque, afin de remplir son devoir, il abandonnait son emploi, son commerce, ses occupations lucratives et laissait bien souvent sa veuve, du jour au lendemain, dans une situation lamentable au lieu de la large aisance que procuraient ses gains du temps de paix. Enfin, dans l'intérêt de l'Armée et pour encourager le recrutement des Officiers des réserves, il ne convenait nullement de prendre une décision de nature à donner à leurs veuves une situation moins favorable qu'à celles des Officiers de l'armée active.

La loi du 31 mars 1919, modifiant la législation des pensions des Armées de terre et de mer en ce qui concerne les décès survenus, les blessures reçues et les maladies contractées ou aggravées en service, a consacré législativement la thèse de l'assimilation complète des éléments du cadre actif et des éléments de complément. Jusqu'alors, la législation française, en matière de pension militaire, reconnaissait un droit pour les veuves et pour les orphelins. Toutefois, le principe générateur de l'obligation de l'Etat et les conditions d'application des règles contenues dans la loi du 11 avril 1831 et les textes complémentaires postérieurs étaient conçus en vue d'une armée de professionnels. L'élément ouvrant le droit à pension était celui qui rendait l'individu impropre au service militaire, qui le mettait dans l'impossibilité de continuer son métier

jusqu'à l'époque à laquelle il pouvait compter sur son admission à la retraite : la fonction de l'individu étant d'être militaire, l'invalidité était appréciée suivant le degré d'impossibilité où il se trouvait de remplir son métier militaire. Au contraire, dans la loi de 1919, un principe nouveau est formulé. Parmi les mobilisés de 1914, la grande majorité était représentée par des éléments étrangers à la carrière militaire. L'idée de la nation armée était appliquée ; les individus furent enlevés à la charrue, à l'atelier, à toutes les professions. Ils ont été, sacrifiant leurs occupations ordinaires, des soldats d'occasion et non des professionnels. C'est pourquoi la loi nouvelle apprécie l'invalidité au point de vue de la vie civile qui est la vie normale de l'immense majorité des mobilisés ; on ne se préoccupe uniquement que de l'influence exercée, par la blessure reçue ou la maladie contractée au service, sur la capacité professionnelle civile de l'individu (1). On répare donc le préjudice causé au mobilisé en général qui a été frappé en sa personne, ou en celle de sa famille en cas de décès.

C. — REVENUS DECLARES

RÈGLE DU « MINIMUM DE VIE ». — Une des conditions pour l'obtention d'un débit de tabacs étant, comme nous l'avons vu, de justifier « de moyens d'existence insuffisants », la Commission a dû fixer le montant des ressources au-dessus duquel toute personne, considérée comme à l'abri des premiers besoins, est, en conséquence, écartée du bénéfice du classement et au-

(1) M. Hitier à son cours.

dessous duquel, au contraire, chaque postulante devant, en principe, nécessaire, peut voir sa candidature favorablement accueillie. On fut ainsi amené à choisir comme base un chiffre qui, d'abord porté à 800 francs, puis à 1.100 francs, puis à 1.000 francs, représente « le minimum de vie ». La Commission le fait varier suivant les circonstances et les nécessités, tenant compte à la fois des changements du coût de la vie, des disponibilités en débits de tabacs, du nombre des demandes introduites.

L'utilité de cette règle qui présente, toutefois, quelques inconvénients, est incontestable. Son efficacité doit résider dans son application rigoureuse et c'est pourtant ce qui conduit à des inégalités. Prenons, par exemple, le cas de deux veuves ayant des titres identiques, des charges semblables et dont l'une accuse un revenu de 1.100 francs, et l'autre un revenu de 1.000 francs. La première verra sa demande rejetée par la Commission alors que la candidature de la seconde sera admise. Rien n'est anormal jusqu'à présent. Mais, le jour où la postulante classée est pourvue d'un débit de tabacs au revenu si peu important soit-il — tel que 500 francs — la situation des deux veuves devient paradoxale : l'une, plus favorisée, dispose de 1.000 francs, plus 500 francs, soit 1.500 francs de ressources, alors que l'autre reste avec 1.100 francs.

L'inégalité de traitement est encore plus apparente lorsque les titres sont différents.

Certes, on s'est beaucoup préoccupé de ces résultats déconcertants. Une solution serait d'abandonner la règle du « minimum de vie » et d'examiner chaque candidature en elle-même, de tenir compte des antécédents, de la position sociale des pétitionnaires. C'est une manière de voir très défendable : La veuve d'un Général,

habituee à tenir un certain rang, à avoir un certain confort, est plus atteinte, sans doute, lorsqu'elle en est réduite à sa pension, que la veuve d'un Sous-Lieutenant. Mais combien il devient délicat, dans ces conditions, d'apprécier l'insuffisance des moyens d'existence ! Etre pauvre, c'est manquer du nécessaire, a-t-on dit ; il y a donc des pauvretés différentes. Quelle que soit notre propre condition, on est toujours pauvre par rapport à ceux plus favorisés. Où peut-on trouver alors la situation-limite qui permette de justifier réellement une aide de la part de l'Etat ? Il nous semble que la seule pauvreté qui puisse exprimer d'une manière formelle la privation absolue de toute chose soit l'indigence et, plus encore, la misère. C'est là, uniquement, qu'il faut chercher la situation qui, imposant des besoins, occasionnant des souffrances, appelle des secours ! On peut être heureux dans la pauvreté ; mais il faut déjà de la résignation pour supporter l'indigence et, certainement, la misère est la source inévitable du malheur.

Ne semble-t-il pas préférable, afin d'éviter les soupçons de partialité qui ne manqueraient pas de naître en l'occurrence, de s'en tenir, malgré son imperfection, à la conception plus démocratique et cadrant mieux avec les idées de notre temps qui fait du bureau de tabacs uniquement un secours alimentaire destiné à assurer le strict nécessaire à la vie pour les personnes qui n'ont ni le gîte, ni le pain, et non pas à donner plus de bien-être pour celles qui possèdent déjà l'essentiel !

PRINCIPE DE LA HIÉRARCHIE DES SERVICES. — On a invoqué, à l'encontre de cette thèse, le décret même du 28 novembre 1873 qui, dans son article 2, § 4, dispose que... « les listes de candidatures seront dressées suivant l'importance des services rendus ». Sans doute,

on se trouve fondé à dire que ce texte pose le principe de la hiérarchie des services et que, par suite, la rémunération à allouer aux postulants doit être proportionnée à l'importance des titres dont ils se réclament. Mais, il n'en faut pas tirer autrement conséquence.

Pour tenir compte de ces prescriptions réglementaires, les candidatures admises reçoivent un numéro de catégorie variant de 1 à 5 suivant les titres, le n° 1 représentant l'appréciation la plus avantageuse. Au moyen de ces catégories, le Ministre est guidé pour la distribution des bureaux dont la valeur est proportionnée à l'importance des services rendus.

La division est basée principalement sur la hiérarchie militaire avec assimilation de fonctions pour l'élément civil.

Le tableau ci-dessous fixe le maximum des redevances attribuées aux titulaires dans le cas où ils ne gèrent pas personnellement leur débit :

N° 5	Sous-Lieutenant et Lieutenant	600 fr.
N° 4	Capitaine	900 fr.
N° 3	Commandant et Lieutenant-colonel	1.200 fr.
N° 2	Colonel et Général de Brigade	1.500 fr.
N° 1	Général de Division	2.000 fr.

Depuis 1903, aucune redevance de débit de tabacs supérieure à 2.000 fr. n'a été, en principe, attribuée. Cette limite maxima avait été fixée, à l'époque, par M. Rouvier, ministre des Finances, dans une déclaration faite à la tribune de la Chambre des Députés (1). Ses successeurs ont scrupuleusement appliqué cette déci-

(1) Deuxième séance du 4 décembre 1903.

sion. Tout récemment, cependant, M. de Lasteyrie a très judicieusement élevé le taux limite de chacune des cinq catégories « en raison de la diminution du pouvoir d'achat du franc et de la date ancienne à laquelle a été fixé le maximum de 2.000 francs jusqu'alors en vigueur (1). »

Les nouveaux taux maxima de redevances à attribuer par catégories s'établissent comme suit :

Catégorie N°5.....	1.200 fr.
— N° 4.....	1,700 —
— N° 3.....	2.200 —
— N° 2.....	2.600 —
— N° 1.....	3.000 —

Dans un but de justice, le relèvement a été plus important dans les catégories inférieures : il atteint, en effet, 100 0/0 dans la catégorie N° 5 et n'est que de 50 0/0 dans la catégorie N° 1.

Tout en posant dans le texte le principe de la hiérarchie des services — et nous venons de voir que, sur ce point, la volonté du rédacteur du décret organique est bien respectée — ce que le Gouvernement a voulu, par les mesures nouvelles adoptées en 1873, c'est que la répartition des moyens de soulagement qu'offre la concession des débits de tabacs soit faite avec la plus grande justice, la plus scrupuleuse équité, et, pour atteindre ce but, il n'est pas douteux que la règle du minimum de vie unique pour toutes les catégories doit être appliquée malgré ses lacunes inévitables.

Devant la Commission de Classement, aucune dis-

(1) Décision ministérielle du 3 avril 1923.

inction ne doit être faite entre les candidats à un débit de tabacs. Toute veuve, qu'elle puisse faire valoir des titres de la première catégorie ou de la cinquième catégorie est une même personne à secourir, de constitution vitale et de besoins physiologiques identiques. Peut-elle, oui ou non, pourvoir à ses besoins essentiels? Voilà la seule considération qui doit entrer en ligne de compte pour le rejet ou l'admission de la candidature.

Il est certain que, de ce fait, les postulants des catégories supérieures sont très souvent évincés. Mais c'est qu'ils bénéficient d'autres avantages qui leur permettent de se passer de l'appui de l'Etat. Les services rendus étant plus importants, les pensions sont plus élevées, chose naturelle, car la pension est fonction directe du grade militaire ou de la position administrative ! On ne peut, cependant, assimiler le débit de tabacs, qui est avant tout une sorte de secours, à la pension qui était presque un droit et qui en est même un depuis peu de temps (1).

Le principe de la hiérarchie des services est suffisamment respecté par la création des catégories. Il serait contraire à l'équité de l'appliquer pour l'admission des candidatures, car, véritablement, on favoriserait trop certaines classes qui bénéficient déjà d'appréciables avantages.

Cette idée, plus égalitaire, a prévalu depuis la création de la Commission jusqu'en 1922. Aucune candidature ne pouvait être admise lorsqu'elle émanait d'un postulant disposant de ressources supérieures au « minimum de vie ». Quels que pouvaient être les services invoqués, les revenus déclarés étaient rapprochés, sans

(1) Loi du 14 avril 1924.

distinction, du même chiffre de base égal pour tous.

LES BARÈMES. — En 1922, il se produisit, dans cette doctrine, un revirement complet. Abandonnant ses premiers errements, la Commission décida de créer des minima de vie variables par catégories. Un barème fut, en conséquence, établi comme suit :

Catégorie N° 5. — Minimum de vie.....	1.000 fr.
— N° 4. — —	1.300 —
— N° 3. — —	1.600 —
— N° 2. — —	1.900 —
— N° 1. — —	2.200 —

Une nouvelle modification, dans un sens plus favorable, survint au cours de 1923 et les minima furent portés aux chiffres ci-après :

Catégorie N° 5. — Minimum de vie.....	1.700 fr.
— N° 4. — —	2.000 —
— N° 3. — —	2.400 —
— N° 2. — —	2.800 —
— N° 1. — —	3.200 —

L'évolution est alors plus accentuée et on constate un élargissement des facilités d'admission pour les catégories supérieures.

MAJORATIONS POUR CHARGES DE FAMILLE. — La règle du minimum de vie est combinée avec des majorations pour charges de famille et, depuis deux ans avec des majorations pour vieillesse ou invalidité.

Pendant longtemps, la Commission majora le chiffre représentant le minimum de vie d'une somme de 500 francs par personne à la charge du pétitionnaire. Sont considérés comme étant à charge :

LES ENFANTS. — Les fils sont comptés jusqu'à leur majorité ou jusqu'aux 25 ans, suivant qu'ils se destinent à des métiers manuels ou continuent leurs études; les filles jusqu'à leur majorité ou leur mariage.

LES ORPHELINS recueillis et élevés par le pétitionnaire.

LES ASCENDANTS : père, mère, beaux-parents, grands parents lorsqu'ils sont âgés et sans ressources. Les collatéraux ne sont pas, en principe, admis comme une charge, aucune obligation légale n'existant de les recueillir et de leur venir en aide.

LE CONJOINT : la femme du pétitionnaire, dans les cas très exceptionnels où les candidatures masculines sont retenues.

En 1919, la majoration pour enfant fut portée à 600 francs pour le premier, 700 francs pour le second et 800 francs pour chacun des suivants.

En 1920, un nouvel avantage fut accordé aux pétitionnaires chargés de famille. La majoration passa de 700 francs pour le premier enfant, 900 francs pour le deuxième et 1.200 francs pour chacun des suivants.

En 1922, une autre modification fut apportée; alors que la majoration du premier enfant resta fixée à 700 francs, celle de chacun des suivants fut portée à 1.200 francs.

Enfin, en 1923, un système progressif fut appliqué et la majoration établie à 1.000 francs pour le premier enfant, 1.200 francs pour le second, 1.400 francs pour le troisième et ainsi de suite en augmentant de 200 francs par enfant.

La Commission a été très sagement inspirée en tenant compte, dans une grande mesure, de la charge des enfants. Rien ne doit être laissé à l'écart pour conjurer le grand péril qui menace notre vie nationale, la dépopulation. Dans un rapport à l'Académie de Méde-

cine (1), le professeur Charles Richet expose que « ...si « la restriction de la natalité a pris en France une si « redoutable extension, c'est à cause de la prévoyance « toujours croissante des parents, lesquels ne veulent « pas d'enfants parce que les enfants coûtent cher à « élever : plus ils ont d'enfants, plus ils ont de charges... » N'est-ce pas un encouragement, si minime soit-il, que d'assurer à l'Officier ou au fonctionnaire, qu'en cas de disparition, sa veuve et ses enfants pourront compter sur l'appui de l'Etat ?

« La politique de la natalité, a dit M. Millerand, « s'impose aux gouvernants de la France avec un caractère presque tragique de gravité et d'urgence... Aucun « moyen ne doit être négligé... » (1). La Commission de Classement, dans sa modeste sphère, s'est appliquée particulièrement à venir en aide aux familles nombreuses dont les candidatures dignes d'intérêt sont toujours examinées avec la plus extrême bienveillance. Les facilités d'admission accordées aux personnes chargées de famille le prouvent éloquemment. Il semble, toutefois, qu'on pouvait encore mieux faire dans cet ordre d'idées. Si l'on examine le barème en vigueur de la Commission, une veuve de Sous-Lieutenant ayant un enfant, par exemple (catégorie N° 5) verra sa demande rejetée si ses ressources dépassent : 1.700 fr. + 1.000 fr. = 2.700 francs. Or, il est assez étrange de constater que la candidature de la veuve d'un Colonel (catégorie N° 2), sans enfant, qui disposera de 2.800 francs de ressources sera favorablement accueillie. Il n'est pas douteux, cependant, que l'existence de deux personnes est plus difficile à assurer que celle d'une seule !

(d) 16 mai 1917.

(1) Discours d'Evreux, 14 octobre 1923.

Ne pourrait-on, pour éviter cette anomalie, élever à nouveau la majoration de base accordée aux enfants ?

Dans cette partie, fort heureusement, il n'est pas tenu compte de la hiérarchie des services et tous les enfants sans distinction, donnent droit à une majoration identique.

MAJORATIONS POUR VIEILLESSE OU INVALIDITÉ. — Au cours de l'année 1922, la Commission a innové des majorations pour vieillesse ou invalidité. Tout postulant, âgé de 50 ans au moins, bénéficie d'une majoration de 500 francs. Il en est de même des candidats âgés de moins de 50 ans qui peuvent justifier, par production d'un certificat médical, d'une maladie grave entraînant une incapacité partielle ou totale de travail. Cette règle logique corrige un peu l'inégalité existant entre les personnes malades ou âgées et les personnes valides et jeunes, les unes ne pouvant se livrer à une occupation quelconque pour améliorer leur situation, les autres, au contraire, pouvant, par le travail, augmenter leurs ressources.

PRODUITS DU TRAVAIL. — A ce sujet, une question importante s'est présentée à la Commission. Devait-elle comprendre dans le montant total des ressources le produit du travail individuel ? Elle s'est prononcée par la négative. Tenant compte, d'une part, de la précarité et de l'incertitude de cette source de revenus, elle ne pouvait agir autrement sans accorder, d'autre part, une véritable prime à la paresse. Bien peu lucratives, en outre, sont les situations auxquelles peuvent prétendre les candidats, la plupart des femmes, sans soutien, sans préparation, sans capitaux !

Les unes, grâce à l'instruction dont elles ont bénéficié, donnent quelques leçons de dessin, de piano, de langues étrangères; d'autres mettant à profit leur ha-

bileté et leur talent, se livrent à des travaux de broderie et de dentelle. Les veuves âgées peuvent occuper l'emploi de dame de compagnie lorsqu'elles ont l'éducation nécessaire; à défaut, elles se placent comme domestique ou font des ménages au jour le jour. Ces déchéances aussi lamentables qu'imméritées atteignent inexorablement la veuve du fonctionnaire ou de l'officier. N'est-ce pas la conséquence de notre organisation sociale où la femme déjà mal armée par la nature dans la lutte pour le pain quotidien, n'est pas mieux préparée pour sa défense par le milieu où elle vit ?

Il semble équitable de ne pas tenir compte du gain de la femme ou du mineur, gain bien minime en général et surtout très aléatoire en raison de la concurrence, du chômage ou de la maladie.

Il est vrai que, depuis la guerre qui priva nombre de personnes jeunes de tout soutien, la femme s'est habituée à subvenir à ses besoins par son propre travail: les carrières libérales lui ont été ouvertes; beaucoup d'emplois, tenus jusqu'alors par des hommes, lui ont été offerts; son activité peut s'exercer plus efficacement qu'auparavant. Aussi, la Commission n'a pas voulu généraliser sa règle et il est évident qu'il lui aurait été très difficile de ne pas faire état du salaire des femmes qui bénéficient dans des grandes administrations : (Banques, Ministères, etc...) d'une situation stable, réglée dans la majorité des cas par un véritable statut, et leur permettant même de prétendre à une pension de retraite.

La discrimination est, en conséquence, uniquement basée sur la précarité et la modicité du salaire.

Il faut encore signaler un autre principe de la Commission en vertu duquel des candidatures sont écartées.

Un bureau de tabacs ne doit être cumulé avec un

traitement de l'Etat quel qu'il soit. Le but de cette règle, sans aucun doute, est de ménager au gouvernement le moyen de faire participer à ses bienfaits le plus grand nombre de personnes. Toutefois, la stricte application en est un peu sévère. Certes, en l'espèce, l'emploi n'est jamais précaire mais des exceptions pourraient être prévues lorsqu'il est modique. Le traitement d'ailleurs, est au fonctionnaire ce que le salaire est à l'employé. N'y a-t-il pas, alors, contradiction avec le libéralisme de la règle précédente ?

Des textes précis, ainsi qu'on le verra plus loin (1), ont, à maintes reprises, établi une incompatibilité entre des fonctions publiques déterminées et la situation de titulaires de débits de tabacs. Mais aucun n'édicte une incompatibilité avec l'exercice d'une fonction publique rémunérée en général.

A la date du 8 mai 1923, le Ministre des Finances a décidé qu'aucune proposition de radiation de titulaires de débits de tabacs simples, en cas de cumul avec une fonction publique, ne lui serait désormais soumise tant que les ressources supplémentaires acquises par les bénéficiaires depuis la nomination à leur débit ne dépasseraient pas le minimum exonéré à l'impôt sur les traitements et salaires.

Peut-être la Commission entrera-t-elle à son tour dans cette voie plus rationnelle ! C'est ce qui est à souhaiter pour éviter les contradictions et les anomalies qu'entraîne le maintien d'un principe suranné.

Le cumul de deux débits de tabacs par un même bénéficiaire n'est pas admis. Très fréquemment, il ar-

(1) Voir infra, page 86.

rive que des pétitionnaires, déjà pourvus d'un bureau de tabacs de deuxième classe par un Préfet, font valoir à nouveau leurs titres, lorsqu'ils remplissent les conditions exigées, devant la Commission Centrale en vue de l'obtention d'un débit de première classe. Cette dernière n'admet de semblables candidats que sous réserve d'abandon du débit inférieur dont ils bénéficient.

REVENUS MOBILIERS ET IMMOBILIERS NETS. — DETTES.

— Il faut mentionner que la Commission ne se prononce sur le chiffre des ressources qu'après avoir tenu compte des charges personnelles et des charges réelles dont il est justifié.

Toutefois, il y a lieu d'entourer l'application de ce principe d'équité de quelques précautions pour éviter les fraudes. C'est un domaine très délicat où la complaisance peut donner lieu à des abus et où, par conséquent, la pitié doit céder le pas à la méfiance. Pour les revenus immobiliers, la tâche est relativement aisée. Au contraire, en ce qui touche aux valeurs mobilières, les dissimulations sont faciles. Aussi, bien entendu, les déclarations des postulants ne peuvent servir, seules, à la détermination de leurs ressources. Pour éviter toute prime à la déloyauté, une vigilante attention est apportée dans l'examen des demandes. Des éléments de contrôle sont utilisés par les agents enquêteurs : le loyer, par exemple, est bien souvent un signe révélateur des facultés, le train de vie, les domestiques, etc.... Le carnet de coupon, dont la création a été envisagée en vue d'un meilleur rendement de l'impôt sur le revenu, serait d'une incontestable utilité en la matière.

§ 7. — Décisions de la Commission

La Commission, s'étant fait une opinion exacte sur le degré d'intérêt de chaque candidature, prend une décision et se prononce, suivant le cas, par une des mentions ci-après :

- 1° Admission;
- 2° Ajournement;
- 3° Renvoi aux Commissions départementales;
- 4° Rejet.

La solution la plus favorable pour le pétitionnaire est l'admission de sa demande, ce qui signifie que la candidature est classée parmi celles dans lesquelles le Ministre des Finances doit choisir les titulaires : Ce n'est pas encore l'obtention d'un bureau de tabacs, mais simplement la possibilité de prétendre à une nomination; condition nécessaire mais non suffisante ! Le bénéfice du classement, à moins de décision contraire, est conservé jusqu'à la nomination si éloignée qu'elle soit. La Commission fait connaître, en outre, si le candidat dont la demande est accueillie sera ou non dispensé de gérer personnellement le débit qui pourra lui être ultérieurement concédé et de résider au siège de ce bureau. Actuellement, cette mention de « dispense » s'applique à tous les classements étant donné, pour les titulaires, la difficulté d'exploitation personnelle de leur débit.

Ainsi que nous l'avons vu, les candidatures accueillies sont réparties, d'après les titres invoqués, dans des catégories variant de 1 à 5, et, au moyen de cette répartition, le Ministre est guidé pour l'attribution des

bureaux dont la valeur est ainsi proportionnée à l'importance des services rendus. La Commission a retenu, autrefois et exceptionnellement, des candidatures basées sur des titres secondaires de la compétence des Commissions départementales et classé ces postulants dans une catégorie N° 6. C'est une pratique à laquelle elle paraît avoir renoncé, son rôle étant suffisamment chargé.

La Commission peut insister sur un classement et signaler ainsi au Ministre des candidatures particulièrement dignes d'intérêt, en ajoutant une mention « d'urgence ». C'est l'assurance pour le bénéficiaire d'être pourvu d'un bureau dans un bref délai, le Ministre ne manquant pas de comprendre dans les proches nominations les personnes sur lesquelles a été ainsi attirée son attention. Ce procédé permet à la Commission de faire connaître spécialement les situations qui, tant par suite de l'absence totale de ressources qu'en raison de très lourdes charges de famille, paraissent les plus précaires; mais il ne peut rester efficace qu'à la condition de n'être utilisé qu'à bon escient.

L'admission peut être définitive ou temporaire. Dans ce dernier cas, la décision de la Commission mentionne explicitement les réserves qui fixent une limite au classement et, par suite, à la possession du débit. Les principales sont : le décès des parents dont les postulants peuvent hériter, la disparition des charges de famille ou autres (majorité des fils, mariages des filles, apurement des dettes, décès d'usufruitier, etc...).

Lorsque la Commission juge que les renseignements fournis par le service enquêteur sont insuffisants pour lui permettre de statuer utilement, elle prononce l'ajournement et prescrit un supplément d'instruction sur certains points qu'elle détermine. Cette enquête

complémentaire est effectuée, comme la première, par les agents des Contributions Indirectes et les résultats en sont transmis au Ministre des Finances qui soumet à nouveau la candidature à l'appréciation de la Commission.

L'ajournement d'une demande peut également être prononcé lorsque l'échéance d'un fait ou d'une date doit modifier ou éclaircir une situation.

Il est aussi loisible à la Commission de renvoyer un dossier à l'examen d'une Commission départementale, par l'intermédiaire du Préfet, si les titres invoqués ne lui paraissent pas militer en faveur d'un bureau de première classe. Le renvoi s'effectue d'ordinaire dans le département du domicile du pétitionnaire, parfois dans celui de son lieu d'origine. Une difficulté se présente pour les personnes domiciliées en Algérie où le régime des tabacs est différent de celui de la métropole : on y remédie en renvoyant ces requêtes aux Préfets du littoral méditerranéen, procédé qui équivaut dans la pratique à un rejet, les Préfets se préoccupant beaucoup plus des intérêts de leurs propres administrés que de ceux de personnes étrangères à leur département. Jusqu'à l'année 1919, les candidatures à un débit de deuxième classe émanant de personnes domiciliées en Corse subissaient le même sort; mais une solution est intervenue pour ce département qui a été doté d'une Commission de Classement (1).

Indépendamment des candidatures ordinaires sur lesquelles elle statue, la Commission est encore appelée à se prononcer sur les demandes de dispense de gestion directe et de résidence formées par les titulaires qui au-

(1) Voir infra, page 133.

raient été primitivement assujettis à l'exploitation personnelle de leur bureau.

Elle doit enfin donner son avis :

« 1° Sur les demandes fournies à titre de survivance.

« 2° Sur celles tendant à faire autoriser, dans des circonstances exceptionnelles, le transfert d'un débit du vivant du titulaire.

« 3° Sur celles des titulaires déjà en possession de débit qui se marieront ou se remarieront en justifiant de ressources insuffisantes. » (1)

Il faut y ajouter :

4° Sur les demandes de maintien en possession après résolution d'une condition édictée par la Commission.

5° Sur les questions de dépossessions ou de réductions motivées par l'amélioration de la situation des titulaires.

SURVIVANCE. — On entend par demandes de survivance celles qui sont formées par les héritiers directs des titulaires décédés, dans le but d'obtenir, à leur profit, le transfert des débits devenus vacants par le fait de ce décès. Pour l'application du principe, prévu, il est vrai, par les textes mais en termes bien vagues, la Commission a dû prendre, dès le début de son fonctionnement, une délibération spéciale. Considérant « que les débits de « tabacs ne doivent constituer que des subsides essentiellement viagers » et que, d'autre part, les demandes de survivances « ont pour résultat, lorsqu'elles sont accueillies, de prolonger la possession des débits dans une même famille (2) », elle a décidé de restreindre

(1) Article 3 du décret du 28 novembre 1873.

(2) Décision du 25 juin 1875.

les cas dans lesquels les demandes de l'espèce sont susceptibles d'être accueillies. D'après les règles établies, le bénéfice de la survivance est exclusivement réservé aux ayants-droit ci-après des titulaires décédés : la veuve, la fille célibataire ou veuve, les orphelins mineurs, a sœur célibataire ou veuve, s'ils justifient de titres au premier degré, c'est-à-dire s'ils peuvent faire valoir, pour obtenir cette survivance les services de leur mari ou de leur père et seulement lorsque ces mêmes services ont motivé la concession primitive du bureau de tabacs. Les enfants, par exemple, ne sauraient obtenir le débit de leur mère si celui-ci lui avait été octroyé en raison des services de son propre père ; une sœur ne pourrait succéder à sa sœur si cette dernière avait été nommée uniquement au titre de veuve d'un ancien serviteur de l'Etat. L'instruction des demandes, la transmission des dossiers et leur examen par la Commission centrale suivent la même procédure que celle adoptée pour les candidatures ordinaires. La Commission doit faire connaître dans l'avis qu'elle exprime si le produit du débit ne lui paraît pas supérieur à l'importance des titres invoqués, auquel cas elle peut proposer l'attribution d'un bureau d'un revenu moindre.

Par une décision prise en 1875 et qui, il faut le regretter, est restée lettre morte, la Commission devait procéder tous les cinq ans à la révision de la situation des titulaires de débits de tabacs nommés à titre de survivance depuis le 1^{er} janvier 1874. Ce principe, intéressant à retenir, devrait être appliqué et même généralisé.

Toutes les restrictions, édictées par la Commission, pour l'octroi des survivances de débits de tabacs montrent que cette dernière était peu favorable à un régime

aussi spécial : l'attribution d'un débit de tabacs constitue une première faveur ; la survivance en est une seconde, appuyée par des titres identiques et dont la même famille est l'objet.

En outre, le bénéficiaire d'une survivance touche intégralement les redevances du bureau qui ont été consignées depuis la mort du titulaire : il n'y a pas d'interruption de jouissance. Sans compter l'avantage pécuniaire quelquefois appréciable (on a vu des consignations s'élevant à près de 10.000 francs), mais souvent injustifié, qui est accordé ainsi à certaines personnes, n'y a-t-il pas, dans une telle pratique, une contradiction avec le caractère viager des débits de tabacs ?

Il serait excessif d'évincer les ayants-droit des titulaires, surtout si leur propre candidature est recevable d'après les règles générales étudiées ; mais, pourquoi ne pas considérer leur requête comme une demande ordinaire et, dans le cas où elle serait accueillie, pourquoi ne pas procéder à une nouvelle nomination ? Il est contraire à l'équité de favoriser des personnes qui invoquent des titres récompensés par une première nomination et qui, la survivance admise, sont réintégrés, ipso facto, dans les droits de titulaires de débits dont des membres de leur famille ont déjà bénéficié ! Lorsque les vacances sont rares, ces attributions privilégiées sont faites au détriment d'infortunes qui attendent, depuis longtemps, un secours bien mérité. De plus, les produits des bureaux dont la survivance est sollicitée sont consignés durant 6, 8, 10 mois, quelquefois plus ; si, après ce temps, la demande de survivance est rejetée, les consignations sont versées dans « les produits divers du budget » au lieu d'avoir été distribuées à de nouveaux postulants.

Supprimer le procédé actuel des survivances, c'est

rendre disponible, dès le décès des titulaires, les bureaux dont ils disposaient, sans léser aucunement leurs ayants-droit qui seraient simplement appelés, pour leur nomination, au même titre que les candidats ordinaires.

TRANSFERTS DES DÉBITS DE TABACS DU VIVANT DES TITULAIRES. — La transmission d'un débit de tabacs du vivant du titulaire était expressément interdite par les arrêtés des 16 septembre 1848 et 3 mai 1852. Au contraire, elle est admise, dans des circonstances exceptionnelles, par le décret du 28 novembre 1873.

En fait, il n'a pas été fait un usage fréquent de cette disposition réglementaire et, actuellement, les demandes de cette nature sont invariablement écartées quels que soient les motifs invoqués par les intéressés. Les raisons de cette détermination sont les mêmes que celles militant en faveur de l'application restrictive du système « des survivances ». On veut éviter de prolonger la possession des bureaux dans une même famille et de donner au débit de tabacs un caractère de propriété transmissible. D'ailleurs, les droits de chacun sont sauvegardés : d'une part, le titulaire qui, pour une cause quelconque, est dans l'impossibilité de gérer lui-même son débit, conserve la faculté de demander une dispense de gestion personnelle ; d'autre part, les droits des héritiers survivants sont également réservés ainsi que nous venons de le voir.

MAINTIENS EN POSSESSION APRÈS MARIAGE, REMARIAGE OU RÉOLUTION DE CONDITION. — Le maintien en possession a une grande ressemblance avec la survivance. Toutefois, dans ce cas, c'est le titulaire lui-même qui demande, après résolution d'une condition imposée par la Commission lors du premier classement, à conserver le bureau qui lui a été attribué. Nous avons vu les diverses

modalités de réserves par lesquelles la Commission peut apporter une limite à la possession d'un débit. Dès la condition résolue, le droit au débit cesse et ne peut reprendre que si la Commission accueille favorablement la demande de maintien en possession.

Le cas de « maintien en possession » qui se présente le plus souvent est la requête de la femme ou de la jeune veuve titulaire qui demande à conserver, après mariage ou remariage, le bureau dont elle bénéficiait. La Commission, très sagement d'ailleurs, rejette les demandes de l'espèce, car elle estime qu'il appartient au mari de subvenir à l'entretien du ménage. Depuis la grande guerre, les demandes de maintien en possession après remariage étant devenues très fréquentes, la Commission a décidé d'écarter sans instruction ni enquête, toutes ces candidatures qui ne doivent primer, celles plus intéressantes, des veuves et des orphelins. Toutefois, une exception est apportée à cette règle lorsque la veuve qui se remarie a encore à sa charge plusieurs enfants mineurs du premier lit (1). Le débit, dans ce cas, est accordé aux enfants.

DÉPOSSESSIONS. — Le décret du 25 mars 1852, confirmé par ceux des 28 novembre 1873 et 17 mars 1874, tout en dessaisissant l'Administration des Contributions Indirectes, au profit du Ministre ou des Préfets, du droit de nomination aux débits de tabacs, a laissé subsister dans les attributions du Directeur Général de cette Administration le droit de dépossession. Il y avait là une situation anormale, manifestement contraire à tous les principes généraux observés dans l'Administration française d'après lesquels le droit de révocation

(1) 4 au moins

ne peut appartenir qu'à l'autorité investie du pouvoir de nomination ou à une autorité supérieure. Cet état de choses s'est prolongé jusqu'aux décisions ministérielles du 20 juillet 1881 pour les débits de première classe, du 2 janvier 1883 pour ceux de deuxième classe, décisions qui donnent au Ministre le droit de révocation comme corollaire à son droit de nomination.

Les retraits d'emploi sont de deux sortes : Les uns ont le caractère d'une mesure disciplinaire et sont destinés à frapper un agent qui a méconnu ses devoirs ;

Les autres sont la conséquence d'une notable amélioration survenue dans la situation de fortune du titulaire et qui fait disparaître les besoins en raison desquels il avait été pourvu de son débit.

Le Ministre, en principe, ne prononce, pour torts professionnels ou politiques, les révocations des titulaires des débits de tabacs des deux classes, qu'après la production du procès-verbal d'une enquête relatant les réponses du débiteur incriminé. La décision définitive est prise, dans ce cas, sur le rapport du Directeur Général des Contributions Indirectes, appuyé de l'avis du Préfet.

Quant aux mesures de dépossession motivées par des changements survenus dans la situation de fortune des titulaires, elles doivent faire l'objet d'une communication préalable aux Commissions de classement qui sont appelées à constater l'exactitude des faits relevés par l'Administration et à donner ou refuser leur adhésion au retrait projeté. Le Ministre, s'il le juge à propos, s'inspire de leur avis en vue de la décision à prendre. Généralement il se borne à homologuer les avis des Commissions.

RENSEIGNEMENTS STATISTIQUES. — Depuis la création de la Commission Centrale de classement, en 1873, jus-

qu'au 31 décembre 1923, c'est-à-dire pour une période de 50 ans, l'instruction de 71.809 candidatures a été prescrite par le Ministre des Finances. C'est donc une moyenne de 1.400 à 1.500 demandes qui ont été formées par année.

Le tableau suivant fait ressortir la proportion annuelle des candidatures admises ou rejetées par la Commission. Il permet de constater que les deux tiers environ des demandes reçoivent un accueil favorable.

Années	Candidatures				Nominations effectuées
	examinées	admises	rejetées	ajournées ou renvoyées aux Préfets	
1901.....	1.294	790	449	55	271
1902.....	1.128	685	389	54	236
1903.....	1.228	676	483	69	285
1904.....	1.262	687	509	66	381
1905.....	1.015	636	337	42	243
1906.....	1.432	836	543	53	266
1911.....	1.409	779	554	76	381
1912.....	1.283	811	412	60	689
1915.....	964	411	486	37	182
1916..	907	429	443	35	296
1917.....	1.307	563	679	65	342
1918.....	1.220	572	578	70	305
1919.....	908	369	475	64	360
1920.....	1.198	502	638	58	610
1921.....	1.804	611	1.111	82	457

Quelles sont, par contre, les vacances dont peut disposer, chaque année, le Ministre des Finances pour donner satisfaction aux personnes classées ?

Vers 1908, on pouvait tabler sur une moyenne qui ne dépassait guère 300 vacances par an, alors que la moyenne des classements était presque du double. La moitié seulement des candidats admis pouvaient donc espérer le bureau sollicité.

Puis, par suite de l'accroissement des produits des débits, et de la division des gros bureaux en plusieurs parts, la situation s'est améliorée. Le montant des redevances disponibles a continuellement augmenté. C'est ainsi qu'en 1908 on signalait 309 vacances ; en 1909, 434 ; en 1910, 464 ; en 1911, 659 et en 1912, 700.

Actuellement, le chiffre des vacances est bien supérieur à celui des classements. Cependant toutes les demandes retenues par la Commission ne peuvent encore obtenir satisfaction, tant en raison de l'arriéré considérable résultant de la situation antérieure, qu'en raison des restrictions apportées aux nominations depuis 1915 (1). On peut estimer à environ 10.000 le nombre des postulantes classées mais non pourvues d'une redevance de débit.

VOIES DE RECOURS. — 1° CONTRE LES DÉCISIONS DU MINISTRE. — Dans le cas de refus d'ouvrir une instruction au sujet d'une demande de débit de tabacs, mesure sur l'opportunité de laquelle le Ministre statue, le postulant pourvu de titres réglementaires, pourrait recourir au Conseil d'Etat. Cette éventualité ne s'est encore jamais présentée.

En ce qui concerne l'instruction même de la candidature, il ne semble pas qu'un recours quelconque puisse être possible. Aucun texte réglementaire n'a imposé de

(1) Voir *infra*, page 83. Décret du 16 janvier 1915.

règles à l'Administration des Contributions Indirectes qui, pour informer la Commission sur la situation exacte de chaque candidat, doit recueillir tous renseignements utiles.

2° CONTRE LES DÉCISIONS DE LA COMMISSION. — Ces décisions sont inattaquables quand au « fond ». Bien que la Commission se soit imposé, pour faciliter sa tâche, des règles de conduite ainsi que nous l'avons vu précédemment, elle peut y déroger sans qu'aucune réclamation, aucun recours puisse en résulter. Chaque dossier est un cas d'espèce. On peut ne pas lui appliquer les barèmes en vigueur, se montrer à son égard plus bienveillant ou plus sévère suivant les circonstances. La Commission est entièrement souveraine au point de vue du classement.

Le seul recours qui existe, c'est le « nouvel examen », sorte de recours gracieux par lequel on en appelle de la Commission mal informée à la Commission mieux éclairée. Encore faut-il qu'un fait nouveau se soit produit ou qu'une erreur ait pu se glisser, modifiant la situation du pétitionnaire par suite, soit d'un accroissement de charges, soit d'une diminution de ressources, pour que le Ministre puisse autoriser une nouvelle instruction.

En ce qui touche la « forme », des recours au Conseil d'Etat deviennent possibles. Les décrets régissant la matière des débits de tabacs ont, en effet, institué des conditions pour l'admission des candidatures. C'est ainsi que des personnes étrangères à la Commission ne peuvent prendre part ni à la délibération, ni au vote ; qu'un quorum est exigé pour que la Commission puisse valablement statuer, etc... La sanction de la non-observation de telles prescriptions serait, sans aucun doute, la nullité des décisions prises. Ces hypothèses, toutefois, sont peu vraisemblables et, d'autre part, elles

seraient difficiles à établir en l'absence de toute publicité des séances (1). Aussi aucun pourvoi n'a été, jusqu'alors, formé à ce sujet.

§ 8. — **Classification des débits. — Nominations**

Comme il a été expliqué, les débits de tabacs sont divisés en deux classes :

La première comprenant ceux qui, les bénéfices bruts annuels étant supérieurs à 1.000 francs, sont concédés par le Ministre des Finances aux personnes dont la candidature a été préalablement accueillie par la Commission centrale de classement.

La seconde comprenant ceux qui, les bénéfices bruts annuels ne dépassant pas 1.000 francs, sont réservés à la nomination des Préfets après avis des Commissions départementales.

La classification est déterminée par les produits constatés durant l'année qui a précédé celle au cours de laquelle les bureaux deviennent disponibles. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'un débit de création nouvelle, on évalue approximativement les produits présumés.

Les produits d'un débit de tabac sont constitués par la différence entre le prix réel auquel les tabacs sont livrés aux débitants par les entreposeurs et le prix auquel, selon les tarifs, les débitants vendent les mêmes tabacs aux consommateurs. Le montant des autres objets que peuvent vendre les débitants n'entre pas en compte pour la détermination des produits d'un débit ; de même, aucune réduction pour les frais divers de loyer ou d'exploitation n'est envisagée dans le calcul des produits.

L'écart entre le prix de vente de l'entrepôt et celui

(1) Voir *supra*, page 43.

des débitants est, actuellement, limité uniformément à 8 0/0 pour toutes les espèces de tabacs. Précédemment, il était fixé à 8,69 0/0 pour les espèces dont la vente était la plus courante et il s'élevait graduellement, avec les diverses variétés de produits, jusqu'à 12 0/0 : la moyenne s'établissait pour l'ensemble de la vente à 10 0/0 environ.

Les débits donnent entre eux des différences variables de produits. Ils présentent toute l'échelle de la gradation, depuis quelques francs dans les petits villages jusqu'aux sommes les plus élevées dans les grandes agglomérations (1).

On comptait, en 1912, 8.556 débits de tabacs de première classe, accusant 23.662.200 francs de produits bruts et 21.663 débits de deuxième classe accusant 7.294.000 francs de produits bruts.

En 1922, les produits bruts des débits de première classe, au nombre de 18.770, se sont élevés à 90.020.500 francs et ceux des débits de deuxième classe, au nombre de 14.270, à 8.095.000 francs.

Il y a lieu de remarquer l'accroissement du nombre des débits de tabacs de première classe et, par contre, la diminution du nombre de ceux de deuxième classe. Ce fait tient à l'augmentation qu'ont subie, depuis quelques années, les prix de vente des tabacs. Cette augmentation, influant sur le montant des produits, a eu pour conséquence de faire passer en première classe un nombre appréciable de débits de deuxième classe. Les Préfets se sont émus de cet état de choses qui leur retire la plupart des débits dont ils avaient la disposition ; depuis longtemps déjà, le Préfet de la Seine,

(1) Un débit du département des Hautes-Alpes a fait, en 1921, 21 francs de produits bruts.

Un débit de Paris a fait, la même année, 505.854 francs de produits bruts.

département dans lequel les débits appartiennent presque tous à la première classe, était particulièrement victime de la pénurie de bureaux secondaires. Des Conseils généraux et d'arrondissement ont émis des vœux demandant le relèvement du chiffre des produits fixant la limite entre les deux classes de débit. Au cours de la dernière Législature, M. Lafarge, Député de la Corrèze, avait déposé à la Chambre une proposition de loi tendant à laisser à la nomination des Préfets les bureaux de tabacs d'un produit brut inférieur à 2.000 fr. au lieu de 1.000 francs, comme il existe actuellement (1). Bien qu'aucune objection n'ait été, alors, formulée par le Département des Finances, la proposition n'a pas abouti.

Il y aurait, cependant, une grande nécessité à ce qu'une modification intervienne à ce sujet. Les Préfets disposeraient, en effet, de plus grandes disponibilités pour satisfaire les multiples demandes qui leur parviennent et dont beaucoup sont très dignes d'intérêt. Les parties prenantes des débits de deuxième classe sont, surtout après la grande guerre, plus nombreuses encore que celles des débits de première classe : glorieux mutilés qui traînent une existence pénible, veuves et orphelins des soldats tombés pour le pays. Ne trouve-t-on pas paradoxal, dans ces conditions, que le nombre de débits de deuxième classe à attribuer diminue et que celui des premières classes augmente ?

Au fur et à mesure qu'elles se produisent, les vacances de débits de tabacs de première classe sont notifiées par le Directeur Général des Contributions Indirectes au Ministre des Finances ; celles concernant les débits de deuxième classe sont portées à la connaissance des

(1) Proposition de loi n° 3496, annexe au P.V. de la deuxième séance du 7 décembre 1921.

Préfets par les soins des Directeurs des Contributions Indirectes de chaque département. Ainsi informés, le Ministre des Finances et les Préfets peuvent nommer, dans la limite de leurs attributions, les débitants de tabacs. Les arrêtés ministériels de nominations sont notifiés au Directeur Général des Contributions Indirectes qui, par délégation du Ministre commissionne (1) les débitants et leur fait parvenir leur titre de nomination. Les Préfets délivrent eux-mêmes les commissions des débitants de deuxième classe sous forme d'arrêtés préfectoraux transmis aux Directeurs départementaux qui les font parvenir aux bénéficiaires. Les commissions des débitants de tabac sont délivrées sur papier libre, mais elles doivent être soumises au timbre de l'Enregistrement.

Il arrive parfois qu'un agent, pourvu d'un bureau de tabacs de deuxième classe est promu à un débit de première classe ; dans ce cas, la tradition a consacré, pour le Ministre qui se dessaisit d'un débit à sa nomination, le droit de désigner lui-même le nouveau titulaire du débit de deuxième classe rendu vacant (2).

L'article 40, titre VII, de la loi du 27 juillet 1870 a prescrit, comme publicité, l'insertion annuelle, à la suite de la loi de finances, des noms, domiciles et titres des personnes nommées par le Ministre, dans l'année, titulaires d'un débit de tabacs de première classe (3).

(1) Décret du 12 janvier 1811. Art. 46.

(2) Décision ministérielle du 20 juillet 1881.

(3) Des dispositions identiques avaient été prévues par l'arrêté du 25 juillet-20 août 1848, qui prescrivait que les nominations aux débits de tabacs faites dans le courant de chaque mois devaient être publiées au *Moniteur* dans les premiers jours du mois suivant.

Ce texte, exigeant la publication de renseignements trop incomplets pour le but poursuivi, ne semble d'aucune utilité, et son abrogation serait désirable en raison des dépenses d'impression élevées qu'entraîne l'application de ses prescriptions.

DÉCRET DU 16 JANVIER 1915. — Jusqu'en 1915, le Ministre et les Préfets n'étaient astreints à aucune règle pour procéder aux nominations des candidats classés par les Commissions.

Dès le commencement des hostilités, dans le but très louable de faire bénéficier les victimes de la guerre de la majeure partie des vacances des débits de tabacs, M. Ribot, Ministre des Finances, fit signer le décret du 16 Janvier 1915 (1) qui réservait, aux veuves et orphelins classés des Officiers et fonctionnaires tués à l'ennemi ou décédés des suites de blessures ou de maladies contractées pendant leur mobilisation, les trois quarts des vacances des débits de tabacs.

Cette disposition judicieuse, que les circonstances avaient, à l'époque, largement justifiée, permit aux Ministres qui se succédèrent depuis lors, de faire bénéficier toutes les veuves de guerre classées par la Commission Centrale soit en raison de leurs charges, soit à cause de la modicité de leurs ressources, d'une faveur à laquelle leur donnait droit le sacrifice qu'elles

(1) J. O. du 17 janvier 1915.

Article premier. — Les vacances survenues dans les débits et parts de débits de tabacs seront réservées, à concurrence des trois quarts, aux veuves et orphelins classés des officiers, sous-officiers, soldats, fonctionnaires et employés civils de l'Etat morts sous les drapeaux pendant la durée de la guerre actuelle ou décédés, soit sous les drapeaux, soit après renvoi dans leurs foyers dans l'année à compter de la cessation des hostilités, de blessures reçues ou de maladies contractées pendant la guerre.

avaient consenti. Il en fut ainsi jusqu'en 1919, date à laquelle, pour divers motifs (diminution des demandes augmentations notable des pensions, des majorations pour enfants...), les candidatures des veuves de guerre susceptibles d'être admises par la Commission et, par suite, d'être nommées titulaires d'un débit, devinrent de moins en moins nombreuses. De ce fait, les nominations ne pouvaient que s'effectuer difficilement au grand détriment des candidatures ordinaires qui, pourtant, étaient dignes, à d'autres titres, du plus bienveillant intérêt et dont la situation se présentait souvent plus lamentable que celle de leurs concurrentes privilégiées.

A deux reprises différentes, en 1920 et en 1923, la Commission Centrale émit le vœu de voir modifier le décret de 1915. Rien ne fut changé et le texte est toujours en vigueur. Cependant, étant donnée la pénurie de candidatures militaires classées et, en conséquence, l'impossibilité de procéder à toute nomination de titulaires de débits de tabacs, les Ministres demandèrent à la Commission Centrale d'adopter un barème élargissant dans de notables proportions les facilités d'admission des demandes soumises à son examen. Successivement, deux revisions des candidatures rejetées depuis 1915 eurent lieu sur des bases plus favorables. Près de 1.000 veuves de guerre purent ainsi bénéficier d'un débit de tabacs. Mais, actuellement, la situation se présente aussi embarrassante qu'en 1920 et en 1923 et, pourtant, la Commission ne peut continuer à augmenter sans cesse ses chiffres-bases et admettre des personnes qui, en raison de leur situation de fortune, ne peuvent et ne doivent, si on ne veut s'écarter du but de l'institution des secours alloués sous forme de débits de tabacs, prétendre, bien que victimes de guer-

re, à une aide supplémentaire de la part de l'Etat. Que dirait-on alors de la triste position de la veuve du fonctionnaire décédé avant 25 années de services qui, n'ayant droit, sous le régime de la loi de 1853, à aucune pension malgré les retenues réglementaires effectuées sur le traitement du mari, est obligée de subvenir à son existence et à celle de ses enfants sans la moindre subvention, sans la moindre ressource ! N'est-ce pas une misère qu'il faut secourir, une injustice qu'il faut réparer ! Sa candidature est admise par la Commission, certes, mais elle se trouve primée par celle d'une veuve de guerre, même sans enfant, qui, bien que jouissant d'une pension, obtient avant elle sa nomination. La loi du 14 Avril 1924 portant réforme du Régime des Pensions Civiles et Militaires a bien prévu, il est vrai, pour les veuves des fonctionnaires et militaires décédés en activité de service avant la promulgation du nouveau texte sans avoir droit à pension, une allocation annuelle; mais cette allocation est bien souvent minime et, comble de l'illogisme, elle ne pouvait, en vertu d'une disposition de la loi, être cumulée avec la redevance d'un débit de tabacs de première classe.

Il serait regrettable, dans ces conditions, de ne pouvoir employer au soulagement de telles infortunes une grande partie des produits disponibles des débits de tabacs.

Il est indéniable que les victimes de la guerre aient un droit à la reconnaissance du Pays et il ne saurait être question de supprimer purement et simplement, le décret restrictif de 1915. Il y a cependant une nécessité absolue d'y apporter des modifications et faire, de cette règle presque tyrannique, un texte plus égalitaire vis-à-vis de toutes les détreesses qui peuvent implorer un secours de l'Etat.

Avant leur entrée en fonctions, les débitants de tabacs (1) sont tenus de prêter serment (2) devant le juge de paix du canton dont dépend leur bureau. Ce serment n'est pas renouvelé lors des changements d'affectation (3). Par suite d'une décision du Ministre de la Justice, du 14 avril 1888, les titulaires dispensés de la gestion personnelle de leur débit — ce qui est maintenant la règle générale — peuvent accomplir la formalité du serment devant le juge de paix de leur domicile en présentant la lettre d'avis de leur nomination ainsi que la Commission délivrée par l'Administration.

Le débitant de tabac est un fonctionnaire (4). Jusqu'en 1839, il était tenu de fournir un cautionnement qui, depuis, n'est plus exigé (5).

Cet agent paie, en effet, comptant les tabacs qu'il prend aux entrepôts. Il n'est donc pas comptable-déniers, ni comptables-matières, n'est pas assujetti, en conséquence, à la juridiction de la Cour des Comptes et l'obligation d'un cautionnement ne s'impose nullement.

Les fonctions de débitant de tabacs ne peuvent être cumulées avec celles de :

Percepteur (Arrêté Ministériel du 13 Mai 1848 ; circulaire n° 39 du 17 mai 1852) ;

(1) Les débitants de tabacs doivent être Français. Un étranger dont la candidature est admise par la commission de classement, doit, avant d'être nommé titulaire, obtenir sa naturalisation.

(2) Art. 20 du décret du 1^{er} Germinal an XIII.

(3) Décision ministérielle du 1^{er} mars 1898 rapportant les décisions ministérielles des 25 octobre 1816 et 6 juin 1817.

(4) Circulaire n° 94 du 8 août 1811.

(5) Article 9 de la loi de Finances du 10 août 1839.

Directeur des Postes (Lettre commune n° 1246 du 2 Septembre ; circulaire n° 39 du 17 Mai 1852) ;

Fonctionnaire Public en général (Textes précités) (1).

Le but de l'incomptabilité des fonctions de débitant avec la majeure partie des fonctions publiques étant très probablement d'éviter le cumul de plusieurs traitements de l'Etat, il y a lieu, à notre avis, d'entendre le mot « fonctionnaire public » dans le sens le plus large pour se conformer à l'intention présumée de la réglementation.

En outre, un débitant de tabacs ne peut être : ni commis, ni homme de peine d'un entreposeur, ni employé dans une manufacture (2); ni râpeur-juré (3). Ces exclusions s'étendent à la femme et aux enfants des débiteurs.

Les personnes exerçant des professions qui repoussent le public par leur malpropreté ou pour toute autre cause ne peuvent, sauf lorsque le tabac est tenu dans un local distinct, exercer les fonctions de débitant de tabacs (4).

En plus de celles qui précèdent et qui sont imposées par des dispositions réglementaires, la législation a édicté de nombreuses autres incompatibilités.

(1) Voir supra-page 65 la modification apportée sur ce point par M. de Lasteyrie : le cumul est autorisé à condition que le montant du traitement de l'emploi public ne soit pas imposable à l'impôt cédulaire.

(2) Circulaires n° 94 du 8 août 1811 ; n° 3 du 2 août 1815 ; n° 39 du 17 mai 1852 et n° 163 du 14 novembre 1853.

(3) Décret du 12 janvier 1811. Art. 43 et circulaires précédentes. Les râpeurs-jurés étaient des individus commissionnés par la Régie et auxquels était permis l'usage d'une râpe à tabac et d'un tamis afin qu'ils puissent se transporter chez les particuliers pour râper les tabacs en carotte.

(4) Circulaire n° 67 du 18 juin 1811.

C'est ainsi que ne peuvent être commissionnés débiteurs de tabacs :

Les notaires ((Loi du 25 Ventôse an XI, circulaire N° 39 du 17 Mai 1852).

Les greffiers d'un tribunal quelconque (Loi du 24 vendémiaire an III, article 2, titre premier).

Les huissiers (Décret du 14 Juin 1813, article 4).

Les commissaires, agents de police et, en général, les agents de l'autorité (Loi du 24 vendémiaire An III, article premier, titre 2 ; circulaire n° 39 du 17 Mai 1852).

Les instituteurs (Loi du 24 vendémiaire, An III, article premier, titre 4 et Loi du 30 octobre 1886, article 25).

Les Secrétaires de Préfectures, de Sous-Préfectures ou de Mairies (Loi du 24 vendémiaire An III, article premier, titre 2).

La loi du 5 avril 1884, article 80, sur l'organisation municipale, stipule que les agents et employés des Administrations financières ne peuvent être Maires ou Adjoints, même temporairement, exclusion qui, d'après la discussion de la loi, s'applique aux titulaires des débits de tabacs. L'incompatibilité entre les fonctions de Maire et celles de débiteur de tabacs existe alors même que ces deux fonctions ne seraient pas exercées dans la même commune, la décision du législateur ayant été motivée par la dépendance où se trouvent les titulaires vis-à-vis de l'Administration, dépendance qui est identique quel que soit l'emplacement des débits. Il n'en résulte pas, cependant, que les titulaires de débits soient inéligibles et l'élection doit donc être maintenue s'il intervient un acte régulier retirant à

l'intéressé ses fonctions de préposé de l'Administration des Contributions Indirectes (1).

ARTICLE 68 DE LA LOI DU 14 AVRIL 1924. — L'article 68 de la loi du 14 avril 1924 portant réforme des pensions civiles et militaires, stipulait, in fine, que les veuves des fonctionnaires, employés et ouvriers civils, des militaires et marins décédés en activité de service avant la promulgation de la loi sans avoir droit à pension, recevraient une allocation annuelle qui ne pouvait être cumulée avec un débit de tabacs de première classe.

Il semble que dans l'esprit du promoteur de cette disposition, le fait d'être titulaire d'une pension de l'Etat, si réduite soit-elle, ne permettait pas de prétendre au bénéfice d'un bureau de tabacs. Or, c'est là une erreur profonde ainsi que nous l'avons vu. Si, en 1848, un texte s'inspirant d'un principe identique écartait les candidatures à un débit de tabacs des titulaires de pensions civiles et militaires dont le chiffre était supérieur à 2.000 francs, rien de semblable n'avait subsisté dans les décrets des 28 novembre 1873 et 17 mars 1874 qui, abrogeant les réglementations précédentes, régissaient encore la matière.

La clause de non-cumul prévue par la loi du 14 Avril 1924 établissait donc, sans conteste, une choquante inégalité. Il apparaissait, en effet, que les veuves les plus dignes d'intérêt, c'est-à-dire celles qui sous le régime des lois antérieures n'avaient pu prétendre à aucune pension et qui, avec la législation nouvelle, devaient toucher une allocation bien minime, ne pouvaient recevoir le complément de ressources nécessaires que constituait le débit de tabacs. Au contraire, les autres

(1) Arrêt du Conseil d'Etat de juin 1893.

veuves déjà bénéficiaires d'une pension sous le régime des anciennes dispositions législatives et qui, par application des textes nouveaux obtenaient une majoration appréciable, ne se voyaient pas opposer la règle du non-cumul de leur pension avec la redevance d'un débit dont elles pouvaient être titulaires. Tout d'un côté, rien de l'autre ! Il n'est pas douteux qu'une révision générale des débits de tabacs concédés soit la conséquence logique et nécessaire de la réforme du régime des Pensions ; il n'est pas moins certain également qu'un retour à la législation de 1848 prévoyant le non-cumul d'un débit de tabacs avec une pension d'un taux déterminé serait très judicieux, mais, avant tout, l'abrogation du dernier paragraphe de l'article 68 de la Loi du 14 Avril 1924 s'imposait. L'interdiction du cumul de l'allocation de l'article 68 avec un débit de tabacs de première classe a été supprimée par la Loi du 10 mars 1925 (article 42).

§ 9. — Caractères des fonctions de débitant de tabacs.

Nommés et révoqués par le Gouvernement, rémunérés au moyen de remises, assermentés pour la constatation des fraudes, les débitants de tabacs sont des agents de l'Administration des Contributions Indirectes qui les a investis du monopole de la vente des tabacs. Le débitant de tabac n'est pas commerçant, de même que le débit n'est pas dans le commerce.

Quelle que soit la notion systématique à laquelle on rattache les actes multiples réunis dans l'article 632 du Code de Commerce, il n'y a pas de doute que la profession de débitant de tabacs n'est pas commerciale.

Si, d'une part, on fait consister l'acte de commerce dans l'acte de circulation, et qu'on estime que la marchandise qui, depuis son départ du lieu de production, change de mains, acquiert une nouvelle destination, devient l'objet d'un contrat s'ajoutant aux précédents et reçoit une plus-value, dépende du droit commercial jusqu'à son arrivée au consommateur, il faut que l'opérateur des transactions précitées soit une personne indépendante et non un simple préposé d'autrui. N'est pas commerçant et ne fait pas acte de commerce celui qui tient un rôle subordonné (1). Tel est bien le cas du débitant de tabacs qui, obligé d'acheter et de vendre sa marchandise à des prix fixés par l'Administration, agit, en somme, uniquement comme délégué de la Régie, chargé de la vente au public des produits du monopole. Si, d'autre part, on fait consister l'acte de commerce dans l'acte de spéculation ou d'entremise, peut-on admettre que le gain retiré par le débitant de tabacs de ses opérations soit un bénéfice ? Il n'y faut voir qu'une remise, une simple rétribution dont le taux est, d'ailleurs invariable.

Se basant sur l'impossibilité pour le débitant de se procurer un bénéfice plus ou moins élevé et tenant compte de l'absence, en cette matière, de toute idée de spéculation, la Cour de Bruxelles a dénié aux débitants de tabacs le caractère de commerçants (5 Mai 1813 (2), alors même qu'à leur vente de tabacs ils

(1) Voir Thaller, *Traité élémentaire de droit commercial*, page 6, édition 1910.

(2) Autres décisions. Colmar, 30 juillet 1814.

Tribunal civil de la Seine, 27 avril 1842.

Caen, 10 juin 1862.

Lyon, 8 mai 1879 ; 29 août 1880.

Grenoble, 4 août 1887.

Tribunal civil de la Seine, 13 juin 1902.

auraient adjoint celles des pipes, briquets et autres articles de fumeurs (6 Mars 1813) (1). Il faut, toutefois, que la vente de ces objets soit peu importante et ne constitue pas un commerce distinct : elle n'est alors considérée que comme accessoire de l'exploitation du débit (Arrêts de Lyon : 8 Mai 1879 et 29 Août 1880).

Comme conséquence de leur caractère de non commerçants, il résulte que les débitants de tabacs ne sauraient être déclarés en faillite (Lyon 8 Mai 1879). En outre, ils ne sont pas soumis à la patente, même pour la vente peu importante des objets accessoires. Mais, au cas où le trafic d'articles de fumeurs constitue un commerce distinct, la patente est due et, alors, le droit proportionnel de cette imposition est établi sur le local pris dans son ensemble (2).

Un débit de tabacs n'est pas considéré comme un lieu affecté à un service public et à ce titre exempté de l'impôt des portes et fenêtres (3).

En ce qui concerne les impôts d'Etat, le revenu des débits de tabacs est imposable dans la cédule des professions non commerciales. Toutefois, lorsque l'importance du commerce d'articles de fumeurs adjoint n'en fait plus un accessoire de l'exploitation du débit, c'est dans la cédule des bénéfices industriels et commerciaux que sont imposés les revenus du commerce principal et même ceux du débit (4).

On a voulu ranger les débitants de tabacs dans la classe des comptables de deniers publics et, bien qu'ils

(1) Autres décisions. Arrêts et jugements précités.

(2) Conseil d'Etat, 22 avril 1857.

(3) Conseil d'Etat, 7 novembre 1843.

(4) Contrairement à la règle de l'autonomie des cédules, l'administration des Contributions directes applique, en la circonstance, le vieil adage *accessorium sequitur principale*.

ne soient pas commerçants, les soumettre à la juridiction des tribunaux de commerce à raison des billets par eux souscrits et sur lesquels ne serait exprimée aucune cause étrangère à leur profession (articles 634 2° et 638, § 2 du Code Commercial). Mais les débiteurs, qui n'ont aucune comptabilité spéciale à tenir, qui n'ont aucun compte à rendre puisqu'ils paient leurs tabacs à l'Administration au moment où ils prennent livraison de la fourniture et qu'ils reçoivent pour eux-mêmes le prix payé par les consommateurs ne sont pas des comptables-déniers. Un arrêt de la Cour de Caen (10 Juin 1862) a repoussé d'ailleurs cette assimilation. La discussion sur ce cas de compétence, qui pouvait avant l'abolition de la contrainte par corps sanctionnant la dette d'une manière plus énergique, présenter un certain intérêt, n'offre plus aujourd'hui qu'un caractère documentaire.

Les fonctions de débiteurs de tabacs sont publiques et personnelles.

On distinguait autrefois « l'office » de la « commission ». Le mot « office » qui, actuellement, désigne la charge dont sont investis certains agents : notaires, avoués, huissiers, greffiers, etc., avait dans l'ancien droit une signification plus étendue. L'office était alors opposé à la commission. La fonction de l'officier, organisée par la loi ou la coutume ayant force de loi, était régulière et permanente. Le commissaire, au contraire, recevait du monarque le droit, dans une ou plusieurs affaires, de statuer sur place (1). Les commissions toujours révocables à la volonté du souverain ne conféraient des fonctions publiques que temporairement et

(1) Voir Bodin. République, tome III, *Des officiers et commissaires*, chapitre II, page 472.

non à vie. Les offices royaux étaient caractérisés par l'inaliénabilité et l'hérédité.

Les bureaux de tabacs ont le caractère de commissions et non d'offices pour lesquels la faculté est réservée au titulaire démissionnaire, ou en cas de décès, à sa famille, de présenter son successeur (1).

Il résulte de cette interprétation que si, au cours de communauté, une somme a été versée par le mari à un tiers qui, donnant sa démission de débitant, a facilité la nomination de celui-là à un débit de tabacs, il n'est pas dû de récompense à la communauté par le mari survivant, puisqu'il n'en continue pas moins, après le décès de sa femme, à jouir des avantages de sa fonction. Le bureau de tabacs, en effet, ne peut être considéré comme étant un bonis du titulaire et constituant un capital disponible et transmissible dont un mari doive récompense à la communauté à raison des fonds empruntés à cette dernière pour l'obtenir. La somme tirée de la communauté a eu pour but essentiel de lui assurer des revenus dont elle ne bénéficiait pas; il ne pouvait être question de créer un propre au mari, car, à son décès, les produits auraient disparu avec son emploi. D'ailleurs, si la jouissance du débit de tabacs est maintenue au mari lors de la dissolution de la communauté, ce n'est nullement parce qu'il avait repris en nature un bien propre précédemment acquis, mais uniquement parce qu'une délégation attachée à sa personne, lui a été continuée par l'autorité. Il n'y a pas là un droit de propriété. Au surplus, la condition de la communauté est la même qu'au cas où le mari serait décédé le premier (2).

(1) Orléans, 25 août 1854. D.P. 61.5.87.

(2) Arrêt précité.

Lors du décès d'un titulaire exploitant personnellement son débit, ses héritiers ou ayants-cause peuvent continuer la vente jusqu'à la nomination d'un successeur (1).

§ 10. — **Attributions et Obligations des Débitants.**
Rétributions.

ATTRIBUTIONS PRINCIPALES. — La fonction essentielle des débitants consiste dans la vente des tabacs. A cet effet, de nombreuses obligations sont imposées par les lois et règlements. C'est ainsi que les débitants sont tenus :

de gérer eux-mêmes leur débit à moins qu'ils n'en soient expressément dispensés ;

de s'approvisionner, par eux-mêmes ou par des commissionnaires accrédités, au bureau de l'entrepôt à eux indiqué par le Directeur ;

de se faire remettre par l'entrepouseur une facture extraite du registre à souche n° 64 B, tenant lieu d'acquit-à-caution pour le transport des tabacs de l'entrepôt au débit, et de s'assurer que cette facture porte exactement l'indication des qualités, espèces, poids et prix des tabacs, ainsi que du nombre de plombs apposés tant aux tabacs qu'aux colis et de celui des vignettes enveloppant les paquets de cigares ;

de rapporter ces plombs à l'entrepôt après la vente des tabacs ;

de conserver avec soin les livrets qui leur seront fournis par la Régie et servant aux Employés à établir la situation des débits ;

de remettre les factures aux Employés de la Régie

(1) Circulaire n° 12 du 31 août 1869.

qui les retireront après avoir fait l'inscription des quantités, par espèces et qualités sur les livrets dont la présentation ne peut leur être refusée sous aucun prétexte ;

de faire, à toutes réquisitions des employés, l'ouverture de leurs boutiques, celliers, magasins et autres parties de leur demeure ;

de mettre leurs tabacs en vente dans des vases portant sur des étiquettes l'espèce, la qualité et le prix des tabacs, ainsi que la tare du vase ;

de ranger les tabacs dans leurs magasins par qualités et par prix ;

d'afficher dans leur bureau de débit un tableau du prix des tabacs ;

de ne se servir que de poids et balances dûment étalonnés et proprement tenus ;

de placer à l'extérieur une enseigne portant : « Régie des Contributions Indirectes, Débit des Tabacs des Manufactures Nationales » ;

de contribuer de tout leur pouvoir à la répression de la fraude, en indiquant aux employés les personnes qu'ils sauraient vendre des tabacs dépourvus des marques de la Régie, ou même des tabacs de la Régie, sans y être autorisés par une commission ;

de faire arrêter par les employés, par les gendarmes, agents forestiers et gardes champêtres, les colporteurs et autres conduisant ou vendant des tabacs en fraude ;

de coopérer, au besoin, à la saisie de ces tabacs, des chevaux et autres bêtes de somme, voitures, charrettes et autres équipages servant actuellement à leur transport ;

En un mot, de prêter aide et assistance aux employés dans leurs exercices toutes les fois qu'ils en seront requis, sans que, néanmoins, ils puissent prétendre, pour

ce service, à d'autres rétributions qu'à celles que les règlements accordent aux assistants.

Il leur est expressément défendu :

d'avoir, chez eux, aucun instrument propre à manipuler le tabac, tel que moulin, râpe, hache-tabac, tamis et autres, de quelque forme qu'ils puissent être, sous peine d'une amende de mille francs et de la confiscation des objets saisis;

de vendre des tabacs à d'autres prix que ceux des tarifs ou de vendre du tabac de qualité inférieure comme étant d'une qualité supérieure, sous les peines de droit;

de mouiller, sous quelque prétexte que ce soit, les tabacs ou de les dénaturer par des mélanges de tabacs de diverses qualités, sous peine de destitution;

de falsifier les tabacs par l'addition ou le mélange de matières hétérogènes, sous peine de destitution, sans préjudice des peines portées en l'article 125 de la loi du 25 mars 1817;

de faire des approvisionnements chez d'autres débiteurs ou de vendre à d'autres débiteurs des tabacs en quelque quantité que ce soit.

La rétribution des débiteurs de tabacs consiste dans la totalité ou une partie seulement (1) des produits bruts du débit, c'est-à-dire de la différence entre le prix d'achat des tabacs à l'entrepôt et le prix fixé pour la vente aux consommateurs (8 0/0) (2).

ATTRIBUTIONS ACCESSOIRES. — Les débiteurs de tabacs doivent vendre aux prix fixés par la loi et moyennant une remise, des timbres postes, cartes postales, en-

(1) Suivant l'importance du débit et des titres qui ont motivé la concession.

(2) Voir *supra*, page 79.

veloppes et bandes timbrées. Ils doivent supporter dans leurs débits l'installation et la garde des boîtes aux lettres. Ils peuvent être, en outre, chargés de la gestion d'une recette auxiliaire des Postes.

Par ailleurs, certains débitants désignés par l'Administration sont tenus de vendre des papiers timbrés de toute nature (1) ainsi que des timbres mobiles. Ils perçoivent également une remise pour cette vente.

Dans les débits sont aussi en dépôt les registres destinés à recevoir les déclarations de fabrication des bouilleurs de cru.

La vente des objets licencieux, interdite par les règlements de police, ne saurait être tolérée dans les débits de tabacs. En cas d'infraction, les débitants s'exposent à la révocation. La Régie doit, en effet, tenir sévèrement la main à ce que ses représentants ne se livrent à aucun agissement répréhensible pouvant provoquer des commentaires fâcheux de la part du public et même éloigner des débits des catégories de consommateurs (2).

INCESSIBILITÉ DES BUREAUX DE TABACS. — Il est de principe que, dès que le débitant de tabacs, fonctionnaire

(1) Aux termes de l'art. 27 de la loi de Brumaire an VII, aucune personne ne peut vendre ni distribuer du papier timbré qu'en vertu d'une commission de l'Administration. D'un autre côté, les commissions pour la vente des papiers timbrés ne doivent être délivrées qu'à des individus jouissent de la qualité de Français. Lorsque les débits sont tenus par les titulaires, l'application régulière de ces dispositions ne peut donner lieu à aucune difficulté, personne ne pouvant devenir titulaire d'un bureau de tabacs sans la qualité de Français. Mais il n'en est plus de même lorsque les débits sont mis en gérance, les gérants, pour être agréés, n'ayant d'autres formalités à remplir que celle de justifier de leur moralité et pouvant ne pas avoir la nationalité française. L. C. du 12 juin 1874.

(2) Lettre communes des 31 décembre 1862 et 1^{er} octobre 1901.

public, commissionné et assermenté, vient à manquer, son emploi fait retour de droit à l'Etat qui en dispose à nouveau. Les débits de tabacs n'étant pas dans le commerce ne sont pas cessibles. Tout trafic de débit est interdit et entraîne la révocation du débitant. Un titulaire ne peut démissionner en faveur d'une personne qu'il désignerait (1). Aucune démission ne peut être conditionnelle et c'est l'Administration qui a entière liberté pour le choix du successeur.

(1) Articles 10 et 11 de l'arrêté du 3 mai 1852 qui, toutefois, réservait la possibilité de transmission en faveur de l'époux survivant ou de ses enfants.

GESTION DES DEBITS DE TABACS

SECTION II

§ I^{er} Gestion personnelle

Tous les textes réglementant les Débits de tabacs (1) ont posé en principe l'obligation pour les débitants de gérer personnellement leur bureau et de résider dans la localité. Toutefois, les dispenses ont été prévues; elles sont accordées actuellement par le Ministre et les Préfets après l'avis exprimé par les Commissions de classement lorsqu'elles sont appelées à statuer sur l'admission des candidatures.

L'obligation de gestion personnelle n'astreint pas les titulaires à une présence assidue dans leurs débits. Ils ont, en effet, la possibilité de se faire suppléer, dans la vente des tabacs, soit par des proches, soit par une personne de confiance, commis ou domestiques. Il suffit, dans ce cas, qu'ils ne restent pas étrangers à l'exploitation de leurs débits et que les préposés à la vente agissent sous la surveillance et pour le propre compte des débitants.

(1) Arrêté ministériel du 16 septembre 1848, art. 5.

Arrêté ministériel du 3 mai 1852, art. 8.

Décrets des 28 novembre 1873 (art. 2) et du 17 mars 1874 (art. 2).

L'autorisation de non gérer n'entraîne pas, ipso facto, la permission de ne pas résider au siège même du débit. Cette autorisation doit être donnée séparément et expressément. Une autorisation spéciale accordée par l'Administration et renouvelable tous les ans, est prévue pour les débiteurs désireux de résider à l'étranger.

La production d'un certificat de vie au Directeur des Contributions Indirectes du département dont dépend le débit est imposée, dans le mois de décembre de chaque année, aux titulaires dispensés de résider.

§ 2. — Gérance

Dispensé de la gestion personnelle, un titulaire de débit de tabacs peut se faire remplacer par un gérant qui, chargé de l'exploitation du débit, acquiert, moyennant le paiement d'une redevance au titulaire, le droit aux bénéfices résultant de la vente des tabacs. Bien que les débits ne soient pas dans le commerce, leur gérance peut donc faire l'objet d'une cession absolument valable : c'est une tolérance administrative (1).

Les gérants sont agréés par les directeurs départementaux des Contributions Indirectes après assentiment des Préfets. La Régie s'est réservée un droit de contrôle sur les traités de gérance, ce qui lui permet non seulement de s'opposer à l'admission ou de prononcer la révocation des gérants, mais encore de prendre connaissance et de vérifier les conditions et charges accompagnant les cessions de gérance. A cet effet,

(1) Douai, 30 juillet 1895. D.P. 98.2.205.

tout contrat n'est valable que sous la réserve de l'approbation administrative.

Les baux passés entre titulaires et gérants ne sont nullement des conventions ordinaires qui engagent les seuls contractants; aussi d'utiles instructions ont été données aux Directeurs pour qu'ils procèdent à un examen sérieux des contrats soumis à leur approbation, qu'ils s'assurent que les parties ne se sont pas entendues pour tenir secrètes certaines clauses et que les redevances imposées sont en rapport avec les bénéfices à réaliser dans les débits.

Par une répression sévère, la régie a voulu éviter les simulations : Tout engagement irrégulier entraîne, pour le titulaire, la révocation et, pour le gérant, l'éviction. D'ailleurs si, au point de vue pénal, le fait de recevoir une somme d'argent de la main à la main à l'insu de l'Administration n'est pas considéré comme un délit, un don semblable est nul au point de vue de la loi civile (article 1131 du Code Civil) puisqu'il résulte d'une convention ayant une cause illicite. Toute convention secrète en dehors du traité approuvé par l'Administration est frappée de nullité d'ordre public et les sommes versées en exécution d'une telle convention sont sujettes à répétition (1).

Le titulaire n'est pas tenu à des dommages-intérêts envers un candidat gérant non admis par l'Administration à condition, toutefois, qu'il n'ait pas agi avec dol et qu'il ait averti ce candidat de la nécessité de l'agrément de la Régie; il doit, de plus, avoir loué son débit

(1) Jugement du Tribunal de Paix de Paris, 13 novembre 1899

au candidat agréé un prix identique à celui qu'il exigeait du candidat évincé (1).

De même, le gérant, à qui incombe l'obligation de se faire agréer par la Régie, est passible du dédit stipulé lorsque le contrat n'a pu être exécuté faute par lui d'avoir été agréé, alors que, d'après les instructions en vigueur, il savait ne pas pouvoir l'être (2).

Par contre, un titulaire est passible de dommages-intérêts lorsque l'inexécution du traité de gérance lui est imputable (3).

Le taux de la redevance exigée des gérants était fixé primitivement à environ 60 0/0 des produits bruts des débits. Peu à peu, l'Administration des Contributions Indirectes a diminué, au profit des gérants, le bénéfice des titulaires et, actuellement, elle n'exige plus que 20 à 35 % seulement des produits bruts (4). Les parties peuvent convenir à leur gré soit d'une redevance fixe, soit d'une redevance proportionnelle aux produits bruts, soit, enfin, d'une redevance fixe augmentée d'une redevance proportionnelle sur les produits dépassant une somme déterminée. La redevance est payable, en général, par trimestre et à terme échu, au domicile du titulaire, sans aucun frais pour lui, ou entre les mains de tout mandataire qu'il lui plaît de désigner.

Le gérant doit faire toutes dépenses ou avances de fonds relatives à l'exploitation du débit ; il est responsable des fraudes et contraventions qui auraient lieu

(1) Tribunal civil de la Seine, 31 janvier 1899. Loi du 30 mars 1899.

(2) Paris, 25 juin 1891.

Journal des Contributions indirectes, année 1893, p. 89.

(3) Paris, 6 mars 1845.

(4) Le taux est plus ou moins élevé suivant l'importance du commerce annexé au débit de tabacs.

dans son comptoir de vente et il supporte les amendes pouvant en résulter. Les obligations auxquelles sont soumis les débitants pour la vente des tabacs s'appliquent également aux gérants. Il appartient aux Directeurs départementaux des Contributions Indirectes de prendre, à l'égard des gérants, des mesures disciplinaires pour torts professionnels; les mesures disciplinaires pour torts politiques sont infligées par les Préfets.

Il est spécifié, dans chaque traité de gérance, que « dans le cas où le monopole de la fabrication et de la vente des tabacs viendrait à être supprimé ou modifié dans son essence, relativement à la concession des débits », la résiliation du contrat aurait lieu de plein droit, sans que le gérant pût prétendre à aucune indemnité. Il en est de même au cas de changement de titulaire.

Si le débit devient vacant, la redevance stipulée au profit du titulaire est versée à la Régie et le gérant ne peut se prévaloir des paiements faits volontairement d'avance; les recours à exercer à cet égard, contre le titulaire ou ses héritiers, sont entièrement laissés à sa charge.

En raison du préjudice auquel les exposait, lors des changements de titulaires, la résiliation d'office de leurs baux de location, les gérants avaient demandé à ce que ces baux puissent rester valables nonobstant toute mutation. Une telle proposition ne pouvait être admise : elle aurait, en effet, d'une part, privé les titulaires désireux de gérer eux-mêmes d'un droit incontestable et, d'autre part imposé à ceux voulant mettre leur débit en gérance l'obligation d'accepter des traités dans la discussion desquels ils ne seraient pas intervenus. Aussi l'administration, dans le double souci de conserver intacts les droits des titulaires et de ne pas

léser les intérêts respectables des gérants, a-t-elle décidé que, dans le cas où un titulaire reprendrait son débit pour le gérer personnellement, il ne serait plus admis, dans la suite, à le louer qu'au gérant primitif (1).

Un gérant de débit de tabacs ne peut, en invoquant les dispositions de l'article 1722 du Code Civil, demander la résiliation de son bail à cause de la création d'un nouveau bureau de tabacs dans la même localité; sans doute, les produits de son débit peuvent diminuer, mais cette circonstance n'a pas pour effet de distraire, ni en totalité, ni en partie la chose louée, c'est-à-dire le droit d'exploiter un débit de tabacs (2).

Il a même été jugé que, au cas où la Régie élèverait le prix des tabacs livrés aux débitants sans augmenter, de ce fait, le prix auquel les débitants doivent les vendre aux consommateurs, il n'y a lieu pas plus à diminution de redevance qu'à résiliation du bail du débit (3).

Lorsqu'il s'agit de débits de tabacs importants pourvus de plusieurs titulaires, le bail de gérance, est passé par le Directeur départemental des Contributions Indirectes agissant au nom de l'Administration et dans l'intérêt des parties.

D'ailleurs, pour divers motifs que nous examinerons plus loin, la Régie ayant peu à peu accordé largement les dispenses de gestion et supprimé dans une grande mesure l'exploitation personnelle, il n'est plus généralement attribué aux titulaires que des sommes déterminées, payées sur les redevances exigées des gérants

(1) Lettre autographiée n° 371 du 16 mai 1906. Toutefois, maintenant, elle a admis le point de vue des gérants.

(2) Pau, 8 novembre 1898. D. P. 99-2-437

(3) Cassation 5 mars 1850

pour la location des comptoirs de vente. Ce système a amené l'Administration des Contributions Indirectes à se substituer totalement aux titulaires dans la recherche des gérants, à passer elle-même directement, depuis quelques années, les traités de location des débits. Peut-être, ainsi, peut-elle faciliter les compétitions, obtenir un rendement supérieur des bureaux et faire participer plus de bénéficiaires à la répartition des redevances !

Les débitants de tabacs n'étant pas des commerçants (1), l'acquisition de la gérance d'un débit ne doit pas être considérée comme une opération commerciale (2). Il en est ainsi de la cession d'une gérance (3), même lorsque, dans cette cession, sont comprises des marchandises formant un commerce annexe attaché au débit (4).

La compétence du Tribunal Civil est donc seule valable à l'exclusion de celle du Tribunal de Commerce pour l'exécution des traités de gérance.

Lors du décès d'un titulaire, le gérant, aux termes ordinaires des traités, continue l'exploitation du débit jusqu'à nomination d'un autre titulaire (5).

Au cas du décès d'un gérant, ses héritiers ne peuvent mettre en vente le droit de gérance qui constitue un droit exclusivement personnel au decujus (6). Toute-

(1) Voir supra, pages 90 et 91.

(2) Paris, 1^{er} février 1859, D.P. 71-5-6.

(3) Paris, 21 novembre 1853, D.P. 55-2-172.

Dijon, 21 mars 1873 D. P. 74-5-5.

Lyon, 29 novembre 1879.

Tribunal de Commerce de la Seine, 13 juin 1902.

(4) Dijon, 21 mars 1873 D.P. 74-5-5.

Tribunal de Commerce de la Seine, 13 juin 1902.

(5) Circulaire n° 12 du 31 août 1869.

Tribunal civil de Boulogne-sur-Mer, 13 mars 1873.

(6) Paris, 21 février 1895.

fois, lorsqu'un gérant est mis en faillite, le syndic peut, sous réserve de l'approbation administrative, céder le droit à la gérance (1).

**§ 3. — Insaisissabilité des produits des débits,
des tabacs, du matériel**

PRODUITS DES DÉBITS. — La question s'est souvent posée de savoir si les produits d'un débit de tabacs et spécialement le loyer de la gérance, c'est-à-dire la redevance touchée par le titulaire sont, soit saisissables en totalité ou en partie, soit insaisissables. Des opinions différentes ont été émises à ce sujet et diverses interprétations peuvent être déduites des décisions de la jurisprudence.

Le Code Civil (articles 2092 et 2093) a déclaré que les biens d'un débiteur étaient le gage commun de ses créanciers et que la sanction de l'obligation contractée se trouvait dans la saisie de ces biens. Pour des considérations d'intérêt public et aussi d'humanité, des tempéraments ont été apportés à cette règle sévère et les articles 581, 582 et 592 du Code de procédure civile ont limité les droits des créanciers et rendu insaisissables, outre les traitements et pensions dûs par l'Etat, les sommes et pensions versées pour aliments, les instruments de travail et les ressources indispensables à l'existence du débiteur et de sa famille. Doit-on, en conséquence, considérer les produits d'un débit de tabacs ou comme une pension alimentaire, ou comme un traitement, ou comme une pension de retraite et permettre,

(1) Tribunal de Commerce de la Seine, 13 septembre 1887.

en les faisant rentrer ainsi dans une des exceptions signalées, de les soustraire aux effets d'une saisie-arrêt ?

Sans aucun doute, les produits d'un débit de tabacs ne peuvent être assimilés ni à une pension de retraite, ni à un traitement (1). D'une part, en effet, le service des pensions est assuré par le Trésor Public et des retenues sont exercées, au préalable, sur les traitements des agents appelés à en bénéficier : ce n'est pas le cas des débiteurs de tabacs. De plus, la plupart des titulaires de débits ne remplissent pas les conditions légales du droit à pension; les formalités de liquidation et de concession des pensions ne sont pas applicables à l'attribution des bureaux de tabacs; l'inscription au Grand Livre de la Dette Publique n'est pas effectuée et le titulaire d'un débit n'a pas, comme le pensionné, un droit subjectif qu'on ne peut, une fois acquis, modifier ou retirer que dans des conditions déterminées. D'autre part, les bénéfices du débiteur consistant uniquement dans la différence entre le prix d'achat aux entrepôts et le prix de vente aux consommateurs ne présentent aucun des caractères du traitement. Ils ne sont pas fonction de la nature des services rendus, ni régis par des règles précises d'avancement comme les traitements ordinaires. La sécurité de la rémunération n'est même pas assurée. La concession d'un débit n'est pas considérée comme une attribution de ressources fixes susceptible de réserver un revenu déterminé et immuable, de garantir, en un mot, le maintien ou l'in-

(1) Tribunal de Die, 23 novembre 1864, D.P. 71-5-344.
Seine, 10 août 1869
Amiens, 21 novembre 1877
Amiens, 27 novembre 1877. D.P. 72.2.9.
Rambouillet, 22 juillet 1892, Pandectes 94.2.305.

variabilité d'une redevance une première fois obtenue. Il est constant, au contraire, que, par sa nature même, par son caractère propre, la vente des tabacs ne peut offrir à cet égard que des garanties éventuelles et essentiellement précaires puisqu'elle est soumise aux fluctuations diverses inhérentes à tout commerce de détail qui peut subir l'influence de circonstances particulières et le plus souvent imprévues.

On ne saurait également voir, dans les remises faites aux débitants de tabacs, un salaire dont le taux est en général, librement fixé par les parties. Mais est-il possible, alors, de leur reconnaître un caractère alimentaire de nature à les sauvegarder de la saisie ?

Certains soutiennent la négative : ils estiment que « toute créance ayant un caractère alimentaire n'est pas, par cela même, insaisissable » et « que les lois relatives à l'insaisissabilité sont de droit étroit et doivent s'interpréter restrictivement par le fait qu'elles dérogent au droit commun (1). Par ailleurs, ils déclarent que les produits d'un débit de tabacs « sont des biens du patrimoine comme ceux d'un commerçant ordinaire » et qu'on ne doit établir aucune distinction entre le cas où le titulaire exploite lui-même et le cas où il ne touche qu'une redevance de gérance ; il y a toujours lieu à saisie. « L'opinion contraire, a dit M. Auger (2) se limite d'abord aux articles 2092 et 2093 du Code civil et à ce principe qu'aucun privilège n'existe s'il n'a été formellement établi par la loi. Mais, de plus, elle méconnaît de la manière la plus absolue le principe de la séparation des pouvoirs. Les tribunaux de l'ordre judiciaire ne peuvent appré-

(1) Dalloz, D.P. 79-3-20.

Dalloz, D.P., 90-2-308.

(2) Pandectes françaises, 94.2.305.

« cier et interpréter les actes des autorités administra-
« tives, qu'ils soient à titre gratuit ou à titre onéreux.
« L'interprétation de l'acte de concession d'un bureau
« de tabacs ainsi que la recherche des motifs qui l'ont
« fait donner n'est pas du domaine de l'autorité judi-
« ciaire, celle-ci est obligée de s'en tenir à la loi. »

Les partisans de l'affirmative apportent pour défendre leur opinion de non moins bons arguments appuyés sur de nombreux jugements et arrêts. Le tribunal de Saint-Omer, par jugement en date du 26 février 1886 (1), a exposé notamment que les concessions de débits de tabacs ont « essentiellement le caractère alimentaire; qu'elles ne sont faites par l'Etat que pour éviter le scandale de voir ses vieux serviteurs les plus méritants ou leurs veuves achever leur existence dans la misère; que si on refusait à ces concessions le caractère alimentaire et, par suite, le privilège de l'insaisissabilité il s'ensuivrait que le don de l'Etat fait par les motifs qu'on vient d'énoncer, pourrait ne profiter qu'à des créanciers même antérieurs à la concession, alors que l'Etat n'a en vue que le soulagement personnel du titulaire. »

Cette dernière opinion nous paraît la plus logique et la plus équitable. La situation de fortune et les charges du titulaire déterminent bien plus le véritable caractère des produits d'un débit que l'arrêté qui en a accordé la concession. Bien que non déclarés insaisissables par la loi, ces bénéfices peuvent être considérés comme alimentaires. Le préambule du décret du 28 novembre 1873 ne pose-t-il pas, en principe, que les

(1) Confirmé par Cour de Douai le 17 février 1890.
Sirey, 91-2-39.

débts de tabacs sont réservés aux personnes qui justifient de services rendus à l'Etat et dont les moyens d'existence sont insuffisants ? Pourquoi alors, ne pas les affranchir soit pour partie, soit pour la totalité, suivant la position de fortune du débiteur, des effets de la saisie ? Certes, une règle générale ne saurait être établie; autant de cas d'espèce, autant de décisions différentes; les juges doivent apprécier si les bénéfices dépassent ou non les besoins du titulaire et décider s'il y a lieu à saisie et dans quelle proportion (1).

TABACS. — En ce qui concerne les tabacs, ils ne peuvent être saisis entre les mains des débiteurs (2). Ils constituent des marchandises dont la vente est monopolisée. Or, la saisie n'ayant d'autre but que d'arriver à la vente qui doit même nécessairement la suivre dans des délais déterminés, la loi serait violée, le privilège de l'Etat serait méconnu si la vente pouvait être confiée à des huissiers, officiers publics ou toute autre personne non commissionnée par la Régie pour débiter des tabacs.

Par ailleurs, les tabacs ne sont pas dans le sens absolu du mot, la propriété du débiteur. Il n'en a pas la libre disposition ; il ne peut en refuser la vente ; il n'est pas libre d'en fixer le prix. Le débiteur n'est que l'instrument de l'Administration des Contributions Indirectes qui opère par son intermédiaire, la vente des produits monopolisés dont elle a la charge.

(1) Villefranche, 27 avril 1877. D.P. 79.330.

Rambouillet, 22 juillet 1892. Pandectes 94.2.305.

Civil C., 20 décembre 1899. D. P. 1900-1-121.

Tribunal civil de Saint-Calais, 1^{er} mars 1901.

Civil, C., 3 avril 1901, D.P. 1901-1 291.

(2) Décision du Conseil judiciaire de la Régie, 23 août 1843.

Cette prohibition de vente par d'autres personnes que la Régie ou ses préposés a été étendue aux tabacs qui seraient saisis en la possession de particuliers ou laissés par des individus dans leur succession. Nul n'a le droit de vendre des tabacs s'il n'est, à cet effet, autorisé par la Régie. Aussi, les particuliers n'achetant et ne possédant que sous les restrictions légales qu'ils connaissent et dans le seul but de consommation, ni les créanciers, ni les héritiers ne sauraient valablement se livrer à la vente.

MATÉRIEL. — Les débits ayant été créés dans le double intérêt de l'Etat, pour la perception de l'impôt et du public, pour la commodité de son approvisionnement, les débitants, intermédiaires entre l'Etat et les acheteurs, font partie, en qualité d'agents de la vente, d'un service public qui pourrait être entravé dans son fonctionnement par la saisie d'objets que l'Administration a dû et voulu mettre à la portée des citoyens. C'est pourquoi on considère comme également insaisissables les ustensiles servant à la vente des tabacs.

§ 4. — Cessibilité des redevances

Le titulaire d'un débit de tabacs peut céder à une tierce personne les redevances de son bureau en vertu du principe posé par l'article 1598 du Code civil.

Ces redevances ne sont nullement, nous l'avons vu, assimilées à un traitement ou à une pension servie par l'Etat. Aucun texte ne prohibant la cession des créances alimentaires, rien ne s'oppose donc à ce que les bénéfices d'un bureau de tabacs soient cédés valablement, même si on leur reconnaît ce caractère spécial (1).

(1) Cassation, 15 mars 1905.

CHAPITRE III

Recettes-Débits

§ I^{er}. — Historique

Les recettes-débits sont des débits de tabacs annexés à des recettes-buralistes. On désigne sous le nom de recettes-buralistes les bureaux chargés de recevoir les déclarations des redevables soumis à l'exercice des agents des Contributions indirectes, de délivrer des titres de mouvement devant accompagner les produits soumis aux formalités à la circulation, et de percevoir les droits qui sont exigibles au comptant.

Institués à la suite de l'ordonnance de Colbert de 1680, ces bureaux de déclaration furent supprimés en même temps que les aides, par l'Assemblée constituante. Rétablis par la loi du 5 Ventôse an XII, les titulaires en furent rétribués, comme les agents de l'administration des Droits Réunis, par des remises progressives sur les produits de l'emploi et il étaient astreints à fournir un cautionnement en numéraire. La loi du 24 avril 1806 étendit leurs attributions: ils furent chargés alors de tenir les registres de déclarations des distillateurs, des débitants de tabacs et de boissons, des brasseurs. De plus, ils devaient percevoir le droit d'inventaire acquitté lors de l'enlèvement des

boissons, les droits sur les manquants établis lors des recellemens et les impositions dûes à la vente en gros.

Le nombre des emplois de receveurs-buralistes fut augmenté par la loi du 8 décembre 1814 (article 128) qui, pour faciliter les opérations des contribuables, créa un bureau de déclaration dans toutes les communes qui en feraient la demande et qui pourraient présenter un habitant solvable consentant à remplir les fonctions de buraliste; les municipalités devaient assurer au titulaire une rétribution annuelle d'un minimum de 50 francs.

Nommés par le directeur général de la Régie, les receveurs-buralistes appartenaient jusqu'alors au cadre normal de l'administration; puis, à compter du 1^{er} juin 1815, ils furent placés en dehors du cadre hiérarchisé tout en continuant à être rétribués dans les mêmes conditions que les agents ordinaires.

La loi du 28 avril 1816 (article 233) reproduisit les dispositions de la loi de 1814, en supprimant toutefois l'obligation imposée aux communes d'assurer un minimum de rétribution aux titulaires des bureaux de déclaration.

Une sérieuse modification dans la situation des receveurs-buralistes fut la conséquence de la loi du 25 mars 1817. Ce texte édicta, en effet, que le droit de circulation ne serait plus perçu que sur les boissons expédiées directement aux simples particuliers. Les envois destinés aux marchands en gros et aux débitants devaient leur parvenir accompagnés d'acquits à caution qui garantissaient l'impôt par la prise en charge au compte du destinataire. Les droits exigibles de ces assujettis furent dès lors encaissés par les employés de l'administration des Contributions Indirectes au cours de leurs exercices et, de ce fait, les sommes recouvrées par les receveurs-

buralistes devinrent moins importantes. Cette pratique — étant donné le mode de rétribution des buralistes — fit diminuer notablement le montant de leurs remises, tout en augmentant leur travail d'écritures. Un remède à cete situation défavorable s'imposait : l'administration le trouva dans la vente des tabacs. Déjà, dès 1811, il avait été admis que les receveurs-buralistes pouvaient être commissionnés en qualité de débiteurs de tabacs, mais les débits accordés à ceux qui en avaient demandé étaient peu lucratifs et constituaient plutôt une charge pour les titulaires qu'un supplément de traitement. En 1817, l'administration décida d'attribuer des débits aux receveurs-buralistes avec l'intention « que
« l'emploi de buraliste et de débiteur de tabacs de-
« vienne sur les points où cela peut être utile, assez
« profitable pour être recherché » (1).

Il exista, dès lors, deux catégories de receveurs-buralistes :

- 1° Les receveurs-buralistes simples ;
- 2° Les receveurs-buralistes débiteurs de tabacs.

Telle est l'origine des recettes-débits existant encore aujourd'hui.

Vers la même époque, l'administration étudia un mode différent de rétribution pour le travail d'écritures des buralistes ; les remises sur les encaissements furent remplacées par les remises calculées sur le nombre effectif des expéditions délivrées dans l'année avec ou sans le paiement du droit de timbre. La rémunération des receveurs-buralistes débiteurs de tabacs se trouva alors composée de deux éléments :

(1) Circulaire du 13 janvier 1817.

a) Les remises sur le nombre des expéditions délivrées ;

b) Les produits du débit de tabacs annexé à l'emploi.

En outre, les buralistes n'étaient plus des fonctionnaires, mais de simples collaborateurs de l'administration des Contributions indirectes et ils pouvaient, en conséquence, exercer un commerce.

En 1828, les recettes-buralistes furent divisées en deux catégories : la première comprenant les bureaux de déclaration d'un produit supérieur à 800 francs dont les titulaires étaient nommés par le directeur général des Contributions indirectes ; la seconde comprenant les bureaux de déclaration d'un produit inférieur à 800 francs, dont les titulaires étaient nommés par les directeurs départementaux.

Les débits de tabacs annexés aux recettes-buralistes ne furent pas soumis par l'administration aux règles prévues par le décret du 28 novembre 1873, pour l'attribution des débits de tabacs simples. De cette exception, on peut déduire que les bureaux de déclaration et les débits y annexés étaient considérés comme des éléments inséparables d'un même emploi attribué dans des conditions spécialement déterminées.

Une amélioration fut apportée au sort des buralistes par la décision ministérielle du 22 novembre 1878 qui décida que les remises seraient calculées non plus par période annuelle, mais par chaque période mensuelle, ce qui, étant donné le tarif dégressif appliqué, augmenta leurs bénéfices.

Diverses dispositions réglementaires en 1879, 1881 et 1882 statuèrent sur le droit de nomination des receveurs buralistes. Le décret du 7 Janvier 1887 donna au Ministre des Finances la nomination des buralistes de pre-

mière classe et au directeur général des Contributions indirectes celles des buralistes de deuxième classe.

La majeure partie des postes de receveurs-buralistes furent compris, dans la suite, par les lois militaires de 1889 et de 1905, parmi les emplois réservés.

Le décret du 31 janvier 1911 (1) institua une Commission semblable à celle créée en 1873 pour les débits de tabacs simples, qui était chargée d'établir les listes de candidatures aux recettes-buralistes de première classe (2) en vue de pourvoir aux vacances non réservées aux sous-officiers par les lois de recrutement précitées.

La loi du 17 avril 1916 décida que les trois-quarts des recettes de première classe et la totalité de celles de deuxième classe seraient attribuée aux réformés numéro 1.

Jusqu'en 1914, la principale partie de la rémunération des receveurs-buralistes était fournie par les bénéfices résultant de la vente des tabacs. Mais au cours des hostilités, les restrictions apportées dans l'approvisionnement en produits monopolisés amenèrent une grande perturbation dans le rapport des emplois qui se borna, alors, presque uniquement au montant des remises sur les expéditions délivrées. En 1918, comme remède à

(1) Modifié par décret du 11 mai 1911.

(2) Commission composée de huit membres, renouvelable chaque année et comprenant :

2 sénateurs ;

2 députés,

1 conseiller d'Etat ;

1 conseiller maître à la Cour des Comptes.

2 directeurs généraux au Ministère des Finances, plus :

1 chef de bureau, secrétaire.

cette situation, un supplément de traitement fut alloué aux receveurs-buralistes.

LA DECISION DU 23 AVRIL 1921. — Cependant vers 1920, lorsque les manufactures furent en état de satisfaire normalement aux livraisons de tabacs et que, d'autre part, par suite du développement de la vente et du relèvement des prix, les produits des débits augmentèrent dans des conditions importantes, certains titulaires profitèrent d'avantages appréciables et il en résulta une disproportion très accusée entre les deux éléments du produit des recettes-débits. Le travail donné à l'Etat devint infime par rapport à la rémunération complémentaire qu'on avait voulu assurer en annexant un débit aux bureaux de déclaration :

Un déclassement des emplois s'en suivit qui créa parmi les titulaires des inégalités de traitement.

C'est alors que l'administration des Contributions indirectes décida que les produits des débits annexés aux recettes-buralistes seraient dorénavant proportionnés à l'importance du travail de régie. Le débit de tabacs n'était donc plus considéré comme partie intégrante de l'emploi, comme la propriété du titulaire, mais comme un moyen pour l'administration de rémunérer ce qu'avait d'insuffisant le tarif des remises (1).

ARRÊTS DU CONSEIL D'ÉTAT DE 1922. — L'administration pouvait-elle intervenir de la sorte pour limiter, à l'égard des receveurs-buralistes en fonctions, sur les débits de tabacs qui leur étaient attribués, la part de rémunération correspondant aux produits de leurs bureaux? Certains des intéressés contestèrent ce droit. Des pourvois furent intentés devant le Conseil d'Etat.

(1) Décision du 23 avril 1921. Circul. 488.

L'administration fit valoir que le receveur-buraliste lui était lié par sa situation d'auxiliaire de la régie et que c'était à ce dernier titre qu'une rétribution supplémentaire lui était accordée sous forme d'attribution d'un débit de tabacs. Elle seule était donc juge de l'opportunité de cette attribution et de l'importance que devait avoir cette rétribution supplémentaire, mais non obligatoire. Elle seule pouvait en limiter le montant à un chiffre déterminé en percevant une redevance sur la partie du produit brut qui vient en excédent de la rétribution globale réglementairement prévue au profit des titulaires de telle ou telle classe ou catégorie.

Le Conseil d'Etat adopta le point de vue du Ministre des Finances.

« Considérant que la disposition invoquée des arrêtés ministériels des 16 septembre 1843 et 3 mai 1852 et du décret du 28 novembre 1873 a eu pour objet exclusif de permettre à l'administration d'imposer aux débiteurs de tabacs l'obligation de gérer eux-mêmes leur débit si elle le juge opportun, mais non pas de consacrer au profit du titulaire un droit de gestion personnelle lorsque l'administration estime que l'intérêt du service y fait obstacle.

« Considérant d'autre part qu'aucun texte de loi ou de règlement n'a reconnu aux receveurs buralistes auxquels a été attribué un débit de tabacs annexé à leur recette un droit à l'intégralité des produits, présents et futurs de ce débit ni leur a conféré à l'exclusion de l'administration, la faculté de passer avec des tiers des traités de gérance pour assurer la gestion dudit débit ; qu'au contraire, l'administration des Contributions indirectes, chargée par la loi du 28 avril 1816, sous l'autorité du Ministre des Finances, de la vente des tabacs dans toute l'étendue du terri-

« toire, tient de cette loi et des décrets des 29 décem-
« bre 1810 et 12 janvier 1811, le droit d'en fixer les
« modalités et de déterminer les obligations auxquelles
« seront soumis les débitants ;

« Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'en
« refusant de reconnaître au sieur X.. le droit de gérer
« personnellement le débit de tabacs annexé à sa re-
« cette-buraliste, en passant directement un traité de
« gérance pour en assurer la gestion, et en limitant
« la redevance pouvant être versée au sieur X., l'admi-
« nistration des Contributions indirectes n'a violé au-
« cune disposition législative ou réglementaire, et
« qu'ainsi, en ne faisant pas droit à la réclamation
« dont il était saisi, le Ministre des Finances n'a com-
« mis aucun excès de pouvoir (1). »

La thèse soutenue par le Conseil d'Etat admet que le débit de tabacs est un élément distinct de la recette-buraliste. Elle nous amène donc à considérer les débits annexés aux bureaux de déclaration comme des débits de tabacs simples. Mais alors, ces débits de tabacs ne pouvaient être concédés qu'en suivant les prescriptions édictées par le décret de 1873, et, pour les attribuer à un titulaire quelconque, fut-il receveur-buraliste, il fallait, qu'au préalable, les candidatures des bénéficiaires aient été examinées par la Commission centrale de classement. Or, les trois quarts des postes de receveurs-buralistes étaient réservés à des réformes n° 1, la plupart des sous-officiers ou soldats, dont la commission ne pouvait retenir la candidature à un débit de première classe. Donc, les annexions de débits à des recettes-buralistes ne pouvaient être faites régulièrement et on

(1) Arrêt Mollon, 12 août 1922.

pourrait en conclure que le Ministre a commis des excès de pouvoir en les prescrivant.

Les décrets de 1882 et de 1887 ont défini l'emploi de receveur-buraliste et ont même déterminé les deux catégories existantes : celle des receveurs-buralistes simples et celle des receveurs-buralistes débiteurs de tabacs. Il semble bien que, dans cette dernière catégorie, le débit devait constituer un élément inséparable de l'emploi. Certes, l'administration estimant que les agents bénéficiaient, à un moment donné, de revenus trop importants eu égard au travail fourni, il lui était loisible, sans faire preuve d'arbitraire, de limiter les conséquences des annexions faites antérieurement. Elle pouvait, à cet effet, annexer des débits d'une redevance moins élevée aux bureaux de déclaration dont le travail d'écritures n'était pas en rapport avec les produits du débit joint. Aucun texte ne lui interdisait une telle pratique.

§ 2. Le Décret du 15 mai 1922

Afin de réglementer pour l'avenir, sa théorie concernant la limitation des produits des débits annexés aux recettes-buralistes, l'administration des contributions indirectes institua, dans le décret du 15 mai 1922, un nouveau statut régissant ces emplois.

Les receveurs en fonctions furent admis à opter entre le maintien de leur situation et le régime établi qui, à part quelques modifications de détail apportées depuis, est encore actuellement en vigueur.

« Les bureaux de déclarations prévus à l'article 233
« de la loi du 28 avril 1816 sont organisés, soit en re-

« cettcs-buralistes, soit en bureaux auxiliaires de ré-
gie » (1).

Sont considérés comme recettes-buralistes, les bureaux de déclaration auxquels il est possible d'annexer un débit de tabacs et sous réserve que la moyenne mensuelle des timbres décomptés, calculée sur un nombre d'années déterminées, soit supérieure à 100. Dans le cas contraire, ils constituent des bureaux auxiliaires de régie.

Les recettes-buralistes sont divisées en deux classes, subdivisées chacune en catégorie d'après l'importance des timbres mensuellement décomptés.

RECETTES-BURALISTES DE PREMIÈRE CLASSE.

1 ^{re} catég. décomptant plus de 12.000 timbres par mois	
2 ^e —	de 9.001 à 12.000 —
3 ^e —	de 6.001 à 9.000 —
4 ^e —	de 3.001 à 6.000 —
5 ^e —	de 1.801 à 3.000 —
6 ^e —	de 1.201 à 1.800 —
7 ^e —	de 501 à 1.200 —

RECETTES BURALISTES DE DEUXIÈME CLASSE.

1 ^{re} catég. décomptant de 301 à 500 timbres par mois.
2 ^e catég. décomptant de 101 à 300 timbres par mois.

Aucun changement n'est apporté dans le recrutement et la nomination des receveurs-buralistes qui sont faits en conformité des dispositions législatives réglementant la concession des emplois réservés. Le Minis-

(1) Article premier. § 1^{er}. — Les auteurs du décret ont eu en vue, sans aucun doute, une réglementation générale des recettes-buralistes. N'ont-ils pas alors commis une lacune en ne visant que les bureaux de déclarations créés en 1816? N'y avait-il pas, auparavant, des recettes-buralistes dont les titulaires actuels échapperaient ainsi à la nouvelle réglementation?

tre perd, pour la nomination, de nombreux postes qui, tombant en 2^e classe, sont pourvus d'un titulaire par le directeur général des Contributions indirectes. Il conserve cependant la faculté de nommer aux recettes de première classe des candidats classés par la Commission instituée par le décret du 31 janvier 1911. Toutefois, la proportion du quart dont il disposait a été réduite de moitié, l'autre moitié étant destinée à la régularisation des titulaires dont l'emploi a été déclassé par application des nouvelles dispositions.

La rémunération des receveurs-buralistes est prévue:

1^o Par des remises dont le tarif est fixé conformément au tableau annexé au présent décret et conformément aux dispositions de l'arrêté ministériel du 30 avril 1921 ;

2^o Par les produits bruts ou la redevance d'un débit de tabacs suivant qu'ils peuvent ou non gérer eux-mêmes, débit que l'administration choisit parmi ceux situés dans la même commune et susceptibles d'un rendement proportionnel autant que possible à l'importance de la recette.

A l'ancienne classification basée sur l'importance totale des produits de l'emploi, le décret substitue une classification établie d'après l'importance du travail de régie de la recette. Confirmant la décision du 23 avril 1921, il maintient surtout le principe que le buraliste n'a droit, sur les produits du débit de tabacs annexé à son emploi, qu'à une part déterminée par la classe ou la catégorie à laquelle appartient sa recette.

Au delà des maxima de produits bruts fixés ci-dessus, les receveurs-buralistes exploitant eux-mêmes leur comptoir de vente sont considérés comme gérants et doivent verser sur tout excédent une redevance cal-

culée au taux normal imposé aux gérants des débits simples.

Les sommes ainsi versées, de même que les redevances disponibles à provenir de tous les autres débits annexés à des recettes-buralistes constituent un fonds commun qui est réparti, chaque année, entre tous les receveurs-buralistes débitants de tabacs par une commission nommée par un arrêté ministériel et composée de trois représentants de l'administration des Finances et de deux receveurs-buralistes élus par leurs collègues.

La répartition est effectuée au prorata du nombre des timbres décomptés sans que la somme attribuée à chaque receveur-buraliste puisse excéder le montant des remises de régie. Les sommes non distribuées sont reportées au fonds commun de l'année suivante.

Les gérants des bureaux auxiliaires de régie sont uniquement rémunérés par des remises. Il est prévu que la gérance d'un débit de la localité devra, en principe, leur être accordée de préférence. Il appartient au directeur départemental de s'entendre préalablement avec le Préfet pour le choix et l'agrément de ces agents auxquels les bureaux auxiliaires sont confiés à titre révocable.

La loi du 30 janvier 1923 a maintenu dans la catégorie des emplois réservés la totalité des recettes de 2^e classe et des bureaux auxiliaires de régie, ainsi que les trois-quarts des recettes de première classe.

PROJET DE REFORME. — La réglementation de 1922 qui, pourtant, édicte des règles précises d'avancement pour prévenir toute nomination arbitraire et prescrit l'établissement, chaque année, d'un tableau où doivent figurer les agents susceptibles d'obtenir des emplois dans les catégories supérieures, n'a pu satisfaire entiè-

rement les receveurs-buralistes. Ils demandent toujours l'amélioration de leur sort. Une nouvelle réforme est présentement à l'étude. On y envisage la possibilité de soustraire complètement le débit de tabacs comme élément de rémunération des buralistes. On ne considérerait plus comme recettes-buralistes de première classe que les bureaux de déclarations décomptant plus de 800 timbres mensuellement : les titulaires de ces emplois seraient fonctionnarisés et recevraient un traitement variable d'après les remises, mais à minimum garanti. Les autres bureaux de déclaration deviendraient des bureaux auxiliaires de régie aux titulaires desquels il serait exclusivement alloué des remises comme rémunération avec, toutefois, un droit de préférence pour la gérance d'un débit situé dans la localité.

L'économie de ce projet est à la fois intéressante et critiquable. D'une part, en effet, il semble nécessaire de supprimer tout lien entre le bureau de déclaration et le débit de tabacs. Ce mode vétuste de rémunération qui, de tous temps, a suscité les réclamations continues des buralistes, ne doit plus exister. Mais, d'autre part, il paraît inutile de fonctionnariser des agents sans qu'un besoin réel s'en fasse sentir. Cette mesure ne peut manquer d'entraîner des dépenses nouvelles nécessitées tant par la garantie du minimum de traitement que par le paiement des diverses indemnités, des pensions de retraite dont peuvent bénéficier les fonctionnaires. Le moment est-il bien choisi pour cette transformation, alors que, dans toutes les administrations, on recherche, au contraire, des économies à réaliser et qu'on parle même de supprimer de nombreux emplois ?

Les recettes-buralistes auront-elles toujours l'import-

tance qu'elles ont encore actuellement dans notre régime fiscal? La tendance est, de plus en plus, à saisir la matière imposable à la fabrication plutôt qu'à la circulation. Déjà en 1921, les formalités à la circulation ont été supprimées pour les vinaigres; en 1924, pour les alcools dénaturés; des facilités ont été récemment données aux commerçants pour leur approvisionnement en vins. Ne parle-t-on pas, également, de supprimer l'exercice chez les marchands en gros, sauf à garantir les droits par des obligations cautionnées? C'est envisager de nouvelles suppressions de formalités à la circulation et apporter des modifications profondes dans l'organisation des recettes-buralistes dont le travail serait appelé à disparaître presque en totalité. Pourquoi, dans ces conditions, proposer la fonctionnarisation des titulaires? Un relèvement du tarif des remises compensant, dans une juste mesure, la perte des bénéfices des tabacs aboutirait à un résultat pratique équivalent. Par ailleurs, les intéressés, une fois fonctionnaires, ne pourront plus se livrer à un commerce. Cette restriction ne fera-t-elle pas que beaucoup d'entre eux ne verront pas avec plaisir la transformation du régime actuel? Quelles complications se réserve l'Administration avec cette succession de statuts différents et, surtout, les dispositions transitoires que, nécessairement, ils comportent?

CHAPITRE IV

Débts spéciaux à certains établissements.

Il existe des débits spéciaux créés pour la vente des tabacs dans certains établissements ou à certaines catégories de consommateurs.

Les titulaires sont soumis aux mêmes obligations que les autres débitants et ne peuvent livrer le tabac qu'aux prix du tarif sous peine de concussion. Les conditions de gestion sont identiques à celles des débits ordinaires.

§ 1^{er}. — Vente dans les prisons et dans les établissements hospitaliers.

Il appartient aux autorités chargées de la surveillance et de l'administration des maisons de force et des hôpitaux de décider si la vente du tabac doit être permise dans ces établissements. Cette vente est confiée aux concierges, portiers civils ou militaires. Ou bien les personnes agréées pour la vente s'approvisionnent chez des débitants désignés à cet effet (1), ou bien, dans les prisons spécialement, l'Administration des Contributions Indirectes commissionne en qualité de débitant

(1) Circulaire n° 94, 8 août 1911.

de tabacs, l'entrepreneur des services, ou un agent par lui désigné, pour la vente exclusive et intérieure aux détenus des produits monopolisés (1).

§ 2. — Vente dans les camps et foires.

La vente des tabacs y est assurée par les débitants voisins autorisés. Ils sont assujettis aux exercices des employés de la Régie et peuvent faire tenir leur comptoir de vente par un délégué agréé par le directeur et auquel est remis une commission spéciale. Les autorisations peuvent être limitées ou servir pour toute la durée du camp ou de la foire. Le titulaire du débit est, en tous points, responsable de la gestion de son délégué.

§ 3. — Vente dans les casinos et établissements similaires.

D'une manière générale, les propriétaires, administrateurs ou gérants de casinos et autres établissements similaires des stations balnéaires ou thermales sont admis, à titre de tolérance, à revendre des tabacs achetés dans le bureau le plus voisin. De même que dans les cafés, hôtels, restaurants et autres lieux publics,

(1) Décision ministérielle du 21 avril 1834.

cette latitude a été accordée pour faciliter l'approvisionnement de personnes consommant sur place et qui, ne voulant pas se déranger, manifestent leur désir de s'approvisionner en produits du monopole. Dans le cas où le consommateur paie un supplément sur le prix marqué, il s'agit d'une rétribution librement consentie, d'une rémunération d'un service rendu au sujet de laquelle la régie n'a pas à intervenir (1).

De plus, dans tous les Casinos où la création est jugée utile, il y a lieu d'autoriser l'ouverture de débits qui sont rattachés à l'une des recettes-débits existant dans la localité. Pour l'exploitation de ces débits, les directeurs départementaux des Contributions indirectes présentent à l'agrément des Préfets, les propriétaires, administrateurs ou gérants des Casinos. Ces derniers peuvent, sous leur responsabilité, préposer à la vente telle personne qu'ils jugent convenable.

§ 4. — Ventes dans les gares des chemins de fer.

Une décision du Ministre des Finances, en date du 8 octobre 1862, a autorisé « l'Entreprise générale des bazars des Chemins de fer » à organiser, dans les gares la vente des tabacs de toutes espèces (sauf les tabacs de cantine). À cet effet, il est créé près des gares, soit des débits spéciaux, soit des débits dépendant de débits voisins. Les titulaires en sont nommés suivant

(1) Les produits doivent toujours être livrés aux consommateurs sous leur véritable dénomination avec marques et vignettes (Note 2999 du 19 avril 1922).

les règles ordinaires, mais ils sont tenus de confier la gestion de leur comptoir de vente aux agents de l'Entreprise des Bazars. Les gérants désignés ainsi doivent se faire accréditer auprès du Préfet et du directeur départemental des Contributions indirectes; ils sont soumis aux mêmes obligations que les débitants ordinaires (1). Ils sont astreints au paiement, sur les produits bruts :

1° D'une redevance de 40 % à la titulaire du débit ou au Trésor ;

2° D'une redevance de 30 % à l'Entreprise des Bazars.

Les 30% restant constituent leur bénéfice particulier.

L'Entreprise et le titulaire ont connaissance des sommes leur revenant par un relevé des bénéfices réalisés qui est établi trimestriellement par les agents chargés de la surveillance des débits.

C'est là une organisation tout à fait curieuse qui permet aux personnes associées sous la raison « Entreprise des Bazars des Chemins de Fer » de se créer bien facilement une source appréciable de revenus. Actuellement, le nombre des bazars installés dans les gares s'élève à plusieurs milliers et l'exploitation en est très prospère. Les entrepreneurs ont encore la possibilité d'ouvrir de nouveaux débits dans toutes les gares où la vente peut être organisée. Ils choisissent leurs agents parmi les femmes d'employés des Compagnies, leur fournissent l'édicule où a lieu la vente, une balance, des poids. L'avance des sommes nécessaires à l'achat des tabacs est à la charge des gérants. Les frais de l'Entreprise sont donc pour ainsi dire insignifiants, même si on y ajoute la somme qu'elle verse aux Compagnies pour la place occupée dans les gares. Les

(1) Lettre commune n° 724 du 18 janvier 1863.

entrepreneurs n'ont même pas le souci de tenir une comptabilité pour la perception de la redevance qui leur est allouée et n'ont à craindre aucun détournement de la part de leurs subordonnés : l'administration des Contributions indirectes, bien généreuse en l'espèce, se charge, nous l'avons vu, de déterminer le montant des sommes qui leur reviennent. Ce n'est pourtant pas dans les habitudes de cette Régie, dont l'esprit fiscal est bien connu, de faire preuve de tant de mansuétude à l'égard d'assujettis. Lorsqu'un industriel, par exemple, utilise pour ses fabrications des produits soumis à la dénaturation, ne doit-il pas payer la vacation des agents chargés d'assister à l'opération?

Bien plus, le régime spécial dont bénéficie l'Entreprise des Bazars ne repose plus maintenant sur aucune base légale. Quel que soit le point de vue envisagé, que l'Entreprise soit considérée comme titulaire des débits de tabacs qu'elle exploite puisqu'il lui est loisible de désigner un gérant, ou qu'elle soit considérée comme un simple gérant qui sous-louerait à nouveau ses débits, le maintien de son privilège est en contradiction avec la réglementation actuelle.

Si, en 1862, le gouvernement pouvait, sans règle aucune, disposer à son gré des débits de tabacs, les décrets de 1873 et 1874 ont apporté des restrictions à ce droit. Les titulaires doivent justifier de services rendus à l'Etat, avoir des moyens d'existence insuffisants et être choisis parmi les candidats désignés par les Commissions de classement. L'Entreprise ne remplit nullement ces conditions et ce n'est donc pas comme titulaire, mais en qualité de gérant qu'elle peut bénéficier d'une partie des produits de débits de tabacs. Et alors, comment comprend-on qu'elle soit autorisée régulièrement à exploiter dans les conditions spéciales où elle ex-

plote? La gérance est toujours personnelle et ne doit concerner qu'un seul débit. La sous-location est absolument interdite. A Paris même, lors d'une cession de gérance, la Régie n'admet le nouveau gérant qu'après avoir la certitude qu'il n'est pas un employé au service du vendeur; elle exige la production de l'acte de vente dûment enregistré. L'Entreprise échappe-t-elle à la règle générale et quel motif peut-on invoquer pour qu'il en soit ainsi ?

Un tel régime d'exception ne devrait pas subsister. Il semble d'autant plus désirable de supprimer ces errements que l'Etat pourrait s'entendre directement avec les Compagnies sans passer par l'intermédiaire d'un tiers. Il pourrait, ainsi, faire profiter des redevances qu'il récupérerait, des mutilés, des veuves, des orphelins des soldats ou des fonctionnaires qui, eux, au moins, ont un droit à faire valoir, et que nous avons un devoir de secourir. Sur l'intervention de M. Binet, député (1), le Ministre des Finances avait promis d'étudier la question, mais aucune mesure n'a encore été prise pour remédier à une situation aussi anormale grâce à laquelle quelques privilégiés se succédant de père en fils peuvent s'octroyer de fortes prébendes qui font penser aux bénéfices des anciens majorats.

(1) *J. O.*, Séance du 22 janvier 1923, page 274.

APPENDICE

Régimes spéciaux

VENTE EN CORSE

La décision ministérielle du 18 janvier 1919 a réglé le régime administratif de la vente des tabacs en Corse.

Les débitants existant à l'époque (1) ont été répartis en deux groupes :

Le premier comprenait, d'une part, les titulaires nommés depuis 1913 après classement de leur demande par la Commission départementale créée alors et, d'autre part, les titulaires qui, nommés antérieurement à 1913, justifiaient de titres réglementaires et sur la candidature desquels la Commission a été appelée à statuer dans le plus bref délai.

Le deuxième groupe comprenait les débitants nommés sans titre ou ceux dont les titres n'ont pas été retenus par la Commission après l'examen signalé ci-dessus.

Ces derniers ne sont plus considérés que comme

(1) Au nombre de 460.

gérants des débits de tabacs qu'ils exploitent et, comme tels, ne touchent que la moitié des remises allouées par l'Administration sur la vente des produits monopolisés. L'autre moitié est retenue par les entreposeurs au moment de l'achat des tabacs et versée à la Caisse du receveur principal au titre de « fonds des redevances de débits vacants » en attendant que ces débits soient pourvus de titulaires.

Il est donc fait maintenant, en Corse, application intégrale des dispositions des décrets de 1873 et de 1874 et aucun commerçant ne peut, si ce n'est en qualité de gérant agréé, vendre les tabacs de la Régie sans être commissionné à cet effet après accueil de sa candidature par la commission de classement.

VENTE EN ALSACE ET LORRAINE

Sous le régime allemand, la culture, la fabrication et la vente des tabacs étaient libres en Alsace et en Lorraine. Dès la guerre terminée, le décret du 30 janvier 1919 vint supprimer la barrière douanière qui séparait de la France les provinces recouvrées. Le Trésor français fut ainsi privé d'un des moyens de protection les plus efficaces contre la fraude sur les tabacs et des mesures spéciales durent être prises pour remédier à la situation. Le décret du 27 mai 1920 établit définitivement en Alsace et en Lorraine le régime de la loi du 28 avril 1816 concernant la détention, la circulation et la culture des tabacs en feuilles; toutefois, afin de ne pas rendre obligatoires certaines prescriptions trop en opposition avec les habitudes locales auxquelles les planteurs se montraient nettement attachés, une régle-

mentation plus libérale que celle en vigueur dans les autres départements français a été appliquée. Le régime allemand de la fabrication et de la vente, tout au moins dans ses principes, resta en vigueur. Mais, dans la pratique, l'industrie privée des tabacs subit des entraves considérables du fait des difficultés d'approvisionnement en matières premières résultant du monopole de la culture indigène et de la prohibition douanière à l'entrée des tabacs exotiques. Un grand nombre de fabricants ont dû fermer leurs usines; d'autres ont pu vivre sur leurs stocks de tabacs en feuilles d'avant l'armistice qu'ils ont cherché et cherchent encore à renouveler par la fraude ou la contrebande; d'autres, enfin, sont approvisionnés en matières premières par les manufactures de l'Etat. Il en résulte une situation troublée qui favorise la fraude et qui provoque des réclamations incessantes de la part des fabricants lésés dans l'exploitation de leur industrie. Des récriminations identiques émanent du commerce des tabacs dont l'exercice, en raison du régime de liberté existant n'est pas limité à des débitants spécialistes, mais s'étend à un grand nombre de commerçants : grossistes, demi-grossistes et détaillants que, dans chacune de ces catégories on peut distinguer en :

1° Commerçants exclusivement spécialisés dans la vente des tabacs et des articles de fumeurs ;

2° Commerçants qui vendent des tabacs au même titre que d'autres marchandises : épiciers, aubergistes, restaurateurs, hôteliers, etc...;

3° Détaillants qui, exerçant des commerces principaux divers, vendent des tabacs comme accessoires (1).

(1) L'administration locale avait limité, en 1919, afin de diminuer la circulation des produits, le nombre des marchands en gros; les débitants allemands avaient été également évincés.

Le marché étant alimenté principalement par les produits des Manufactures de l'Etat dont les prix sont fixés avec des taux de remises peu supérieurs à ceux de la Régie française, les commerçants intéressés se plaignent de l'insuffisance de leurs chiffres d'affaires et s'adressent fréquemment à la contrebande pour augmenter leurs bénéfices.

Le seul remède à ce désordre fâcheux paraît devoir consister en l'application à l'Alsace et à la Lorraine du monopole de l'Etat de la fabrication et de la vente des tabacs. Cette éventualité, qui conduira à l'expropriation des fabriques privées et à la limitation, à un nombre déterminé de débitants spécialisés et commissionnés, des commerçants en tabacs, ne pourrait être envisagé sans que soit prévu le paiement d'indemnités aux industriels et aux commerçants expropriés. De plus, en ce qui concerne la vente, il ne saurait être question d'étendre sans transition, aux provinces recouvrées, le régime français: comme en matière de culture, les habitudes locales sont un facteur qu'il ne faut pas négliger. Notre régime de vente réunit deux sortes de dispositions différentes: d'une part celles relatives au contrôle fiscal; d'autre part, celles concernant l'organisation matérielle du débit des tabacs. Pour le contrôle, il sera nécessaire d'introduire en Alsace et en Lorraine les dispositions actuellement en vigueur en France qui, supprimant la liberté du commerce et des transports et permettant l'exercice complet des marchands de tabacs, annihileront les dangers de fraude. Pour l'organisation administrative, le régime français est basé sur l'existence d'entrepôts et de débitants créés par la Régie en nombre limité suivant les besoins du public. Ne serait-il pas sans inconvénients de substituer, ex abrupto, ce cadre rigide aux multiples débits de détail qui ali-

mentent, d'une façon satisfaisante nos provinces recoucrées ? La concentration immédiate en un nombre restreint de débits d'un commerce pratiqué actuellement par de nombreuses personnes risquerait de contrarier le courant des consommations, ce qui nuirait, par la suite, au rendement du monopole. Par ailleurs, l'introduction du régime limité de la vente deviendrait plus onéreuse, car il faudrait accorder aux commerçants dépossédés des indemnités d'autant plus fortes qu'ils devraient fermer plus brusquement leurs établissements.

Un projet de loi étendant aux départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle les dispositions de la législation française relative aux tabacs (1) a été dernièrement présenté au Parlement. Il prévoit une période transitoire de cinq années durant laquelle, par dérogation aux articles 34 à 48 du décret du 12 janvier 1811, le commerce des tabacs fabriqués pourra être pratiqué, soit par les négociations en tabacs, justifiant qu'ils exerçaient ce commerce à la date de la promulgation de la loi instituant le nouveau régime, soit par les négociants en tabacs, autres que détaillants, qui exerçaient leur commerce avant l'armistice et qui ont dû interrompre leur entreprise du fait de mesures prises par l'Administration française, soit par des entreposeurs de la Régie.

Les commerçants en tabacs fabriqués devront faire à la Régie une déclaration de profession et se soumettre aux visites et exercices des agents des Contributions Indirectes.

Le droit à indemnité sera limité au commerçant dont les ventes de tabacs d'avant guerre atteignaient au

(1) Projet n° 576, annexe au P. V. de la séance du 4 novembre 1924.

moins 50 % de son chiffre d'affaires total, en graduant, au delà de ce rapport, le maximum de l'indemnité, suivant l'importance relative des ventes de tabacs par comparaison au commerce global. Tous les marchands de tabacs, en effet, ne sauraient prétendre à bénéficier d'indemnités et l'Etat ne peut s'imposer un sacrifice en faveur de personnes qui ne seront que faiblement lésées par l'introduction du monopole et qui pourront mettre à profit la période transitoire de cinq ans pour modifier le champ de leur activité commerciale.

Les commerçants bénéficiaires de la nouvelle réglementation auront un rôle identique à celui des débiteurs ou plus exactement, des gérants de débits de tabacs français. Ils recevront, comme ces derniers, une remise proportionnée au montant des ventes. Ce mode de rémunération était déjà appliqué avant l'armistice et avait été maintenu en vigueur depuis 1919 sauf limitation à 11 % de la remise totale accordée. La mise en application des dispositions du projet devait logiquement conduire à concéder aux commerçants en tabacs des nouveaux départements, comme aux débiteurs de France, une remise de 8 % atténuée du montant de la redevance à verser au Trésor pour en faire bénéficier, le cas échéant, des titulaires nommés dans les conditions précédemment étudiées. Le Conseil Consultatif a jugé inopportun d'introduire dès maintenant le principe même de ce mode de secours aux veuves nécessiteuses de fonctionnaires ou de soldats et il a paru préférable de ne faire supporter aucune charge de redevance aux débiteurs d'Alsace-Lorraine. Aussi le projet prévoit-il que la remise accordée sera abaissée à 5 0/0 des ventes, taux net de toute réduction ultérieure. Les 3 % de différence représentent approximativement la moyenne des versements exigés des débiteurs français en faveur

des titulaires. La remise sera portée à 6 % pour les tabacs de luxe.

Le régime transitoire préconisé pour l'introduction en Alsace et en Lorraine, du monopole de vente, outre qu'il permettra à nos provinces nouvelles de s'accommoder plus facilement à une réglementation à laquelle, depuis longtemps, elles avaient été soustraites, va être l'occasion, pour l'Administration, d'éprouver, au point de vue fiscal, une méthode de vente sans doute plus souple et plus conforme aux exigences commerciales que celle actuellement usitée dans le régime français, mais qu'on ne saurait, à notre avis, généraliser sans inconvénients.

CHAPITRE V

Evolution du caractère du Débit de tabacs

Si, depuis 1874, la réglementation concernant les débiteurs de tabacs n'a subi aucun changement appréciable, par contre la pratique administrative a, sans modifier les textes, transformé radicalement le caractère du débit.

Au début, l'administration n'accordait que très rarement et dans des circonstances tout à fait exceptionnelles, les dispenses de gestion et de résidence. La gestion du débit par le titulaire en personne était considérée comme une règle presque immuable. D'anciennes circulaires de l'Administration des Contributions Indirectes prescrivaient aux Directeurs départementaux de prévenir, par les avis qu'ils avaient à donner, les abus occasionnés par les dispenses de gestion trop largement accordées par les Commissions de classement. C'était l'époque où le débit de tabacs était distribué comme «moyen de travail» à de vieux fonctionnaires bénéficiant d'une minime pension de retraite, à des veuves nécessiteuses qui retiraient de l'exploitation de leur comptoir de ventes, les ressources nécessaires à leur subsistance.

Depuis, la conception primitive a évolué. Peu à peu, le recrutement général s'étant substitué au recrutement local, et, peut être aussi, des abus ayant été commis, sous certains régimes, dans la désignation des titulaires, ceux-ci se sont désintéressés de la gestion de leur bureau et se sont habitués à voir, dans la faveur qui leur était attribuée, un complément de revenus, une manne céleste, n'entraînant, avec la dispense de gestion qu'ils obtenaient de plus en plus facilement, aucune charge, aucun ennui. L'habitude fut prise par les titulaires de passer des traités de location avec un gérant agréé par l'Administration et le revenu du débit de tabacs a consisté, dès lors, dans le montant du loyer consenti : De la notion « moyen de travail » on est passé ainsi à la notion « complément de pension ».

A côté de ces causes spéciales, d'autres facteurs sont également intervenus pour modifier totalement les pratiques anciennes. L'accroissement des ventes du monopole rendant plus prospère le produit de la majeure partie des débits, il arriva que des titulaires jouissaient de situations trop avantageuses. On fut amené, pour éviter des inégalités choquantes, à partager entre plusieurs personnes les remises d'un même bureau. L'application de cette mesure a entraîné la suppression de nombreuses gestions personnelles et il ne fut plus accordé aux titulaires évincés que des parts de redevances payées sur les sommes exigées des gérants pour la location des comptoirs de vente.

L'Administration se substitua même aux propres débiteurs dans la recherche des gérants, en vue de donner une plus grande stabilité à la situation de ces derniers, de faciliter les compétitions et de faire rendre davantage aux débits. C'est le procédé pratiqué actuellement. L'attribution d'un secours en « nature » fait

donc généralement place à celle d'un secours en « argent ».

Sans doute, cette manière de procéder soulève des objections sérieuses qui militeraient même en faveur d'un retour à l'ancienne pratique de la gestion personnelle !

Si on peut admettre que des dispenses de gestion puissent être largement accordées aux personnes âgées ou malades qui sont dans l'impossibilité matérielle de se livrer à toute occupation, on ne saurait raisonnablement retirer aux titulaires le droit de gérer leurs comptoirs de vente lorsqu'ils sont désireux de le faire. Ne pourrait-on pas, au contraire, les encourager dans cette voie, les obliger, comme autrefois, à s'y engager et leur en faciliter la possibilité ? Depuis quelques années surtout, une certaine catégorie parmi les titulaires, les veuves de guerre, la plupart jeunes encore, ne demanderaient pas mieux que de tenir elles-mêmes un bureau de tabacs. Beaucoup sollicitent cet emploi et le nombre des demandes augmentera encore le jour où le Ministre aura relevé le chiffre-limite des débits de 2^e classe car les veuves des sous-officiers et soldats nommées, par le Préfet, très souvent sur place ou dans un rayon rapproché, n'hésiteront pas à gérer elles-mêmes pour obtenir un profit plus substantiel. Dans une période soumise, comme celle que nous traversons, aux fluctuations incessantes du pouvoir d'achat de la monnaie, les revenus variables d'une exploitation quasi commerciale sont préférables à l'attribution d'une somme fixe, il est vrai, mais un peu minime néanmoins.

Sans doute, il apparaîtrait de bonne justice de réserver entièrement le bénéfice provenant des comptoirs de vente aux malheureuses que l'Etat veut aider par ce moyen, plutôt que de les attribuer à des gérants pres-

que tous commerçants qui arrivent ainsi, avec la plus grande facilité, à développer leur exploitation annexe.

On a invoqué à l'encontre de cette thèse l'incapacité commerciale des titulaires. C'est une objection bien faible lorsqu'il s'agit de produits monopolisés, c'est-à-dire d'une vente forcée !

De même, eu égard aux prix élevés des tabacs, la première mise de fonds nécessaire à l'exploitation d'un débit est-elle déjà suffisamment importante pour interdire la gestion personnelle aux titulaires qui, par définition, ne disposent que de faibles ressources. Mais, est-ce encore un véritable empêchement ? Ne pourrait-on étudier, par exemple, un système qui, sans léser les intérêts du Trésor, permettrait de faire crédit, aux titulaires, des premières livraisons ?

Malgré tous ces bons arguments, nous ne croyons pas qu'il soit désirable de revenir à l'ancienne conception du débit de tabacs. Si, à l'origine, la concession d'un débit était le correctif nécessaire de la rigueur excessive de la loi de 1853 en matière de pension, il n'en est plus de même aujourd'hui. Lorsqu'un fonctionnaire décédait quelques années, quelques mois, quelques jours même avant d'atteindre le terme fixé, sa veuve, ses enfants ne pouvaient prétendre à aucune pension, et, s'ils ne disposaient d'aucune ressource personnelle, ils étaient voués à la misère. Lors même que le fonctionnaire décédé laissait des droits à pension, la part reversible à la veuve ne se montant qu'au tiers de la retraite à laquelle le mari aurait pu prétendre, la disparition du chef de famille entraînait, sans contredit, une diminution de ressources de beaucoup supérieure à la diminution des dépenses. C'était là encore une situation pitoyable dans laquelle l'utilité des bureaux de tabacs apparaissait indiscutable pour pallier à l'inflexible pré-

cision de la loi. Maintenant que la réforme des pensions civiles et militaires vient d'être réalisée dans un sens plus humain, il n'y a plus lieu semble-t-il, de continuer à se servir des débits de tabacs pour venir en aide aux vieux-serviteurs de l'Etat ou à leurs ayants-droit. Cette affectation spéciale des débits est, par ailleurs, incompatible avec le but actuellement poursuivi, c'est-à-dire la commercialisation du monopole.

Les titulaires détournés depuis longtemps de leur véritable fonction ont fait reconnaître leur parfaite inutilité en ce qui concerne la vente des tabacs. Renonçant volontairement à la gestion de leurs débits au profit des gérants, ils se sont dépouillés de plein gré de toutes leurs prérogatives; ils se sont dérobés aux obligations qui leur étaient imposées, ils ont abdiqué jusqu'aux principes qui leur permettaient d'exister. Ils ne représentent plus qu'un organe désuet, inutile et inopérant. Par contre, l'importance des gérants s'est affirmée. Ils veulent être les véritables débitants de tabacs et cherchent à détrôner, à leur profit, les titulaires qu'ils considèrent comme des éléments importuns, des intermédiaires inexistantes, au point de vue commercial, entre l'Etat approvisionneur et eux, gérants vendeurs. Leur fonction, d'un caractère purement temporaire, les gérants ont voulu la garantir et ils sont arrivés à conquérir droit de cité, à traiter directement avec l'administration en s'affranchissant de la tutelle de ceux qui avaient eu l'imprudence de leur donner le jour.

Par leur influence, ils ont, sans nul doute, dirigé l'administration sur sa nouvelle conception du caractère du débit de tabacs et précité ainsi la déchéance du titulaire. Cette déchéance, toutefois, n'est pas encore totale. Si, en fait, l'abondance des redevances disponibles a toujours permis de maintenir à chaque titulaire

un revenu invariable, il n'en est pas moins vrai que les bénéficiaires continuent à être affectés à un bureau déterminé et que la quotité de leur redevance doit suivre, aussi bien dans la prospérité du bureau que dans la baisse des bénéfices, les variations du montant des ventes.

Aussi le Ministre nomme-t-il toujours à un emploi, celui du titulaire d'un débit de tabacs, et il n'accorde nullement une sorte de rente, un supplément de pension invariable. Le principe initial est toujours respecté, du moins en apparence.

Cependant une conséquence paraît résulter logiquement de l'évolution du régime des débits de tabacs. Pourquoi, en effet, continuer à prélever, sur un débit déterminé, les parts de redevances accordées aux titulaires plutôt que d'en faire assurer le paiement par l'Administration elle-même au moyen d'un fonds commun qui serait constitué à cet effet avec l'ensemble des redevances versées aux entrepôts par tous les gérants de débits de tabacs simples, lors du règlement des factures de chaque livraison ?

Au cours de la dernière guerre, en vue d'atténuer pour les gérants et les titulaires les conséquences de la crise résultant du défaut d'approvisionnement en diverses variétés de produits du monopole, un procédé analogue à celui envisagé avait été partiellement appliqué. Les gérants étaient autorisés à s'affranchir du paiement de leurs redevances, moyennant le versement au Trésor d'un pourcentage de leurs achats, et le Trésor se chargeait de désintéresser les titulaires.

Une telle modification, intervenant à nouveau, consacrerait officiellement le caractère du débit de tabacs « supplément de pension ».

Les titulaires rompraient tout lien avec leurs débits

et ne recevraient plus qu'un secours en argent, fixe et viager, au paiement duquel serait affectée une partie des produits de la vente des tabacs.

Mais alors, le Parlement tolérerait-il la création d'une caisse spéciale, dans laquelle le Ministre pourrait puiser sans autorisation préalable, sans ouverture de crédits, pour secourir des situations sans doute intéressantes ? Afin de satisfaire au principe de l'universalité du budget ne demanderait-il pas, au contraire, de faire entrer les redevances des débits de tabacs dans l'ensemble des ressources générales et d'inscrire, en dépense, un crédit correspondant, destiné à pourvoir aux mêmes besoins que le mode actuel de concession des bureaux de tabacs ?

Bien mieux, faisant état de la récente réforme des pensions civiles et militaires et soucieux de réaliser des économies, le Parlement, se jugeant dégagé de toute considération morale vis-à-vis des veuves et orphelins des serviteurs de l'Etat, ne songerait-il pas, en cette période de compression des dépenses, à réclamer purement et simplement l'inscription aux recettes budgétaires du produit total des débits de tabacs, en supprimant la dépense correspondante, quitte à augmenter quelque peu le crédit de secours inscrit au budget de chaque administration publique ?

C'est ce qu'il nous faut souhaiter. La concession des bureaux de tabacs n'est plus justifiée par aucune considération d'ordre social et on ne peut y voir qu'une survivance du régime régalien dont la disparition s'impose.

Seulement, aux titulaires détenteurs actuels du privilège de vente, veulent se substituer les gérants et il ne faudrait pas, en faisant droit à leurs revendications,

retomber dans une situation en tous points semblable à celle à laquelle on veut remédier.

Déjà l'écart considérable qui existe entre les produits bruts des bureaux et les sommes payées aux titulaires à titre de redevance, fait naître la conviction que le mode actuel de concession a pour conséquence de récompenser, non pas les personnes qui sont nommées titulaires d'un débit, mais les gérants qui n'ont, presque toujours, aucun titre à l'obtention d'un bureau de tabacs.

Ne plus affecter les produits des débits de tabacs, d'une part, comme mode de rétribution des receveurs-buralistes, d'autre part, comme mode de secours aux titulaires actuels, ce serait donner définitivement aux gérants la situation prépondérante à laquelle ils aspirent. Se contenteront-ils alors de leur caractère précaire de gérants ? Nous ne le croyons pas. Ce qu'ils vont rechercher, c'est une plus grande sécurité dans l'emploi qu'ils occupent et comment l'obtiendront-ils sinon en demandant, dès la suppression des titulaires, le remplacement de leur traité de gérance par une « Commission » de gérance. L'administration ne peut accepter un tel système. Ne serait-ce pas substituer à des titulaires d'autres titulaires beaucoup plus puissants, beaucoup mieux organisés et dont elle aurait le plus grand mal à se séparer dès qu'elle voudrait reprendre la libre disposition de ses bureaux de vente.

La régie doit compter actuellement avec le syndicat des gérants. A chaque création de débits nouveaux, c'est un concert de récriminations. Les gérants défendent leur propre intérêt et non pas celui de l'Etat.

N'ont-ils pas aussi la prétention, bien osée semble-t-il, de considérer les débits de tabacs comme leur propriété ? Ne se veulent-ils pas prévaloir des règles des-

tinées à protéger la propriété commerciale et en demander l'application à leur situation particulière ? Pourtant, les gérants ne sont pas des commerçants quant à la vente des tabacs, mais des préposés de la Régie ; ils ne peuvent pas trafiquer de la gérance qui leur est confiée, ni en exiger un prix. Une longue jurisprudence a consacré cette théorie et a même sanctionné l'action en répétition de l'indu en cas de cession d'une gérance d'un bureau de tabacs moyennant le paiement d'un prix. Où serait donc, dans ces conditions, le préjudice causé aux gérants lors de leur dépossession par l'administration ? De plus, les gérants sont prévenus lors de la passation des traités des conditions dans lesquelles ils sont admis à exploiter ! Ils ne peuvent donc parler de désastre commercial en cas de la reprise du débit par l'administration.

La cession de la gérance d'un débit ne saurait constituer une opération commerciale et l'administration a toujours le droit de profiter de l'expiration d'un traité de gérance ou d'une période triennale du dit traité pour reprendre la libre disposition du débit de tabacs et en attribuer la gestion au mieux des intérêts du monopole qu'elle exploite.

Pour conserver sa liberté d'action, elle ne doit pas se départir de ce principe. Toutefois, malgré les instructions réitérées de l'administration, malgré les clauses formelles des baux, les gérants le plus souvent débiteurs de boissons, trouvent dans l'adjonction du débit de tabacs à leur commerce une plus-value énorme qui, quoi qu'on fasse, entre en compte pour une somme importante dans la cession des fonds de commerce.

CHAPITRE VI

Mise en adjudication de Débits de tabacs

La Régie ne pourrait-elle, dans ces conditions, tirer un meilleur rendement de la mise en gérance des débits de tabacs et s'adjuger les bénéfices revenant indûment aux gérants lors de la cession de leurs fonds ?

Nous reproduisons ci-après deux tableaux concernant, l'un la progression des produits et des dépenses du monopole des tabacs de 1914 à 1920, l'autre le montant des dépenses entraînées, durant la même période, par le régime administratif actuel de la vente.

Années	Recettes	Dépenses des Manufactures et Contributions Indirectes	Différences (Produits)
	francs	francs	francs
1914.....	529.400.000	106.550.000	422.850.000
1915.....	534.566.000	133.277.000	401.289.000
1916.....	593.634.000	163.286.000	430.348.000
1917.....	695.466.000	230.818.000	464.648.000
1918.....	686.410.000	304.317.000	382.093.000
1919.....	951.132.000	441.368.000	509.764.000
1920.....	1.450.885.000	638.172.000	812.713.000
1921.....	1.600.000.000	560.000.000	1.040.000.000
1922.....	1.662.000.000	463.000.000	1.199.000.000

Années	Traitement des Entrepôts. Remises sur la vente des tabacs de luxe. Frais de commiss et de B. reaux. France et Algérie (1)	LOYERS DES ENTREPOTS	Achats d'us tensiles. Instruments. Meubles	Frais de transport des tabacs	TOTAL DES DEPENSES	Remises aux dé- bitants de Tabacs	POUR MÉMOIRE Redevances ver- sées par les gé- rants de débits de tabacs simples
1912..					»	46.067.500	11.880.600
1914..	876.540	485.131	281	1.246.628	2.608.580	»	»
1915..	869.465	465.756	69	1.384.575	2.719.565	»	»
1916..	866.907	468.612	2.004	4.472.633	2.810.156	46.218.920	12.002.139
1917..	874.009	470.639	28	1.351.478	2.696.154	40.860.611	7.840.100
1918..	877.348	464.588	116	1.687.865	3.029.917	47.766.300	11.960.900
1919..	1.836.250	486.950	3.900	2.391.200	4.718.300	72.529.500	14.815.300
1920..	2.057.655	455.312	1.394	5.715.442	8.229.803	122.050.800	22.641.300
1921..	3.048.570	347.307	607	6.181.681	9.709.812	127.795.000	26.467.000
1922..	3.500.036	659.285	21	6.313.328	10.441.023		30.087.000

(1) Pour les entrepôts en même temps receveurs prin-
cipaux ou receveurs particuliers, on a pris seulement 1/3
du traitement et 1/2 des frais de service, comme dépenses
incombant au Monopole.

Si l'on considère l'année 1921, au cours de laquelle les recettes brutes du monopole des tabacs étaient de 1.600.000.000, on peut constater, en tenant compte des sommes versées par les gérants à titre de redevances, que la remise accordée aux vendeurs représente environ 6,30 % des sommes encaissées par le Trésor. Ce taux paraît faible, mais il ne faut pas oublier qu'il porte, non seulement sur la valeur marchande du tabac, mais encore sur le produit de l'impôt qui se trouve incorporé dans les prix de vente à la consommation. En réalité, la remise faite aux débiteurs, si on la rapporte uniquement à la valeur commerciale du tabac, accuse un taux beaucoup trop élevé dont la réduction serait souhaitable pour le Trésor.

On pourrait, à cet effet, envisager deux procédés.

En premier lieu, il y aurait possibilité d'appliquer le système prévu en Alsace-Lorraine, c'est-à-dire d'étendre sous certaines conditions la faculté de débiter du tabac. Aucune redevance ne serait demandée aux débiteurs autorisés qui, par contre, bénéficieraient d'une remise, sur les ventes, inférieures à celle de 8 % actuellement accordée. Le nouveau taux pourrait être judicieusement établi entre 3,5 et 4 %.

Cette méthode se rapproche des principes rationnels qu'on doit appliquer dans une exploitation commerciale de l'Etat ; elle est moins administrative et beaucoup plus maniable. Cependant, elle présente de sérieux inconvénients au point de vue fiscal. Certes, pour développer la vente en matière de tabac, il faut tenter le client et, à cet égard, la multiplicité des comptoirs de vente peut paraître recommandable. Mais, alors, comment assurer une surveillance rigoureuse ? La sûreté de la vente, en ce moment, repose sur le mode qui consiste à en charger des agents commissionnés et révoqua-

bles en cas d'infractions aux règlements. Si la vente est étendue, il faut renoncer à la garantie qu'offre, en général, le choix des débitants et au contrôle effectué par les agents de la Régie qui ne pourraient accomplir efficacement leur tâche. La fraude et l'altération des qualités seraient favorisées en multipliant les bureaux. La vente n'en retirerait que des avantages limités, car les débitants, se sentant peu surveillés, seraient tentés d'accroître leurs profits par des manœuvres illicites.

Le second procédé à préconiser, celui auquel nous accordons notre préférence, c'est la mise en adjudication des débits de tabacs.

C'est en 1849 que, pour la première fois, l'idée de procurer au Trésor un accroissement de ressources au moyen de l'adjudication des bureaux de tabacs fut proposée à l'assemblée nationale qui la rejeta (1). Reprise en 1866 et 1869, puis en 1873 (2) elle a été bien souvent reproduite (3), au cours de chaque législature, sans autre chance de succès.

Certes, à l'époque, le commerce des tabacs n'était pas aussi développé et le système de l'amodiation aurait entraîné sûrement pour le Trésor une dépense supérieure au bénéfice retiré. Il fallait alors envisager un réhaussement du montant des retraites et, sinon une réforme du régime des pensions, du moins une aug-

(1) Amendement Glais-Bizoin, combattu par MM. Hippolyte Passy et Goudchaux, *Moniteur Universel* du 19 avril 1849.

(2) Proposition de loi de M. de Lamberterie. *J. O.* du 9 novembre 1873.

(3) Propositions de loi de M. Louis Legrand, en 1881.

— de M. Pieyre, en 1882.

— de M. Salis, en 1884.

— de M. Escande, en 1887.

Amendements Perroche. Loi de finance de 1904.

— 'Paul Constans, Ceccaldi, etc...

mentation notable des fonds de secours afin de remplacer, pour le gouvernement, comme moyen de venir en aide aux serviteurs de l'Etat et à leur famille, la concession des débits.

Par ailleurs, plus d'un tiers des débits étaient annexés à des recettes-buralistes. Il fallait alors prévoir pour dédommager les titulaires de ces emplois, soit un traitement fixe, soit des remises, en rapport avec les charges de leurs fonctions.

La situation est complètement changée maintenant, puisque l'on peut, sans inconvénient, ne plus concéder de débits à titre de secours et que l'administration envisage de supprimer les produits des tabacs comme élément de rémunération des receveurs-buralistes.

On invoque encore, cependant, contre l'adjudication de nombreux arguments.

Ainsi, on estime qu'un adjudicataire, jouissant d'une certaine indépendance, pourrait se croire maître d'une exploitation qu'il considérerait comme une propriété acquise. Or, la principale condition pour le bon fonctionnement du monopole, c'est que l'approvisionnement des débits, la conservation et la vente des matières soient soumises à une surveillance étroite et rigoureuses. Il faut une certitude que les produits monopolisés échappent à tous les mélanges, à toutes les sophistications dont les denrées de consommation sont si souvent l'objet de la part des détaillants. Donc, ces conditions ne peuvent être réalisées qu'autant que la Régie possède, à l'égard des gérants, une autorité incontestée. Comment, devant les exigences des gérants actuels, peut-on croire que l'administration puisse obtenir plus de résistance des amodiataires futurs ? Est-ce que déjà, quand il s'agit pour l'administration de répondre à l'accroissement de la population

sur certains points ou aux changements d'agglomération, par la nécessité de créer de nouveaux débits ou de déplacer les débits existants, les gérants ne manquent pas d'élever aussitôt des réclamations, de revendiquer des indemnités ou des réductions de fermage? N'y a-t-il pas de multiples conflits? Qu'il s'agisse de diminutions de remises ou d'accroissement des prix de vente des tabacs, la Régie ne se heurte-t-elle pas aux résistances des gérants ?

Bien que sous un régime d'adjudications, l'administration ne sera pas désarmée. Un cahier des charges, accepté par l'adjudicataire, pourra stipuler toutes les garanties désirables.

Peut-on redouter également que les avantages à recueillir des enchères soient en raison inverse du cahier des charges ? Nous ne le croyons pas. Des intérêts particuliers feront toujours rechercher les débits de tabacs qui servent de moyen d'achalandage à un autre commerce exercé par le buraliste. N'a-t-on pas déjà vu des enchères, dépasser les produits d'un bureau, en considération des possibilités qu'il offre d'augmenter la clientèle d'un trafic annexe ?

On a également objecté contre l'adjudication des débits, que le public ne pourrait y concourir dans de sérieuses conditions de concurrence. Les propriétaires ou les locataires des emplacements peu nombreux qui, dans chaque rayon de vente nécessairement délimité, seraient susceptibles de servir à l'installation d'un débit, auraient seuls la possibilité de prendre part aux enchères. C'est une éventualité possible. Mais, il n'y a aucune crainte de les voir se concerter pour porter préjudice aux intérêts du Trésor. Ils connaissent trop l'avantage qui peut résulter pour eux de l'adjonction à leur commerce de la vente des tabacs et ils ne laisse-

ront pas un concurrent voisin profiter d'une telle aubaine.

Peut-être, des sociétés se formeraient-elles, dans les grandes villes ou dans une région, pour faire échec à toute possibilité d'adjudication et instituer à leur profit un système de ferme dont la résurrection paraît peu désirable. On peut prévenir, semble-t-il, la création d'un semblable monopole dans le monopole de l'Etat en fixant un minimum de mise à prix et en instituant une réglementation défendue par des sanctions sévères.

Pour être productive, l'adjudication ne doit s'appliquer que là où la concurrence peut s'exercer. Cet élément nécessaire se rencontrera sûrement dans les villes aussi bien que dans les localités de moindre importance. Même dans les cas où le bureau serait exploité seul, les bénéfices fournis par les débits, défalcation faite des déchets et frais divers, sont encore suffisamment fructueux si l'on ajoute, aux remises sur les tabacs, celles concernant les poudres, les timbres, les allumettes et tous les articles de fumeurs dont le commerce est libre et sur lesquels les débiteurs peuvent prélever un gain important sans craindre de concurrence, l'acheteur étant forcément conduit chez eux.

Dans les campagnes et les bourgs, les bénéfices sont plus réduits mais les frais sont moins élevés et le débit s'annexe souvent à un commerce d'épicerie, de mercerie et autres articles de détail, auquel il attire la plus grande partie de sa clientèle.

Etant donnés tous ces profits accessoires, l'adjudication des bureaux de tabacs produirait des résultats avantageux dans les centres un peu importants et ne serait pas stérile même dans les villages.

L'adoption de ce système peut, sans exagération, faire

compter sur un taux moyen des enchères de 70 pour cent environ. Lorsque la réforme serait intégrale, on obtiendrait ainsi, en tablant sur les ventes de l'année 1921, une ressource totale de près de 90 millions. En diminuant de cette somme les redevances versées actuellement par les gérants, l'Etat retirerait donc, par rapport au régime en vigueur, un bénéfice supplémentaire de plus de 60 millions.

Il ne peut être fait entièrement état, dans ces évaluations, de la plus-value totale résultant de la mise en adjudication des débits momentanément annexés à des recettes buralistes. Les sommes retirées de cette opération doivent, en effet, compenser les dépenses supplémentaires résultant du nouveau mode de rémunération qui serait adopté pour les titulaires de ces emplois.

L'Administration des Contributions Indirectes a partiellement adopté depuis plusieurs années dans la Seine d'abord, puis dans tous les départements, un système d'adjudication pour l'attribution de la gérance des débits de création nouvelle. Des enchères de 100, 200 et même 300 pour cent ont été souscrites. Il est vrai que ces expériences ne sont nullement concluantes, les amodiataires ayant trouvé moyen de tourner à leur profit les obstacles élevés par la Régie en vue de susciter le plus fort rendement tout en ménageant les augmentations éventuelles des bénéfices réalisés. Aux termes des règles en vigueur, les cahiers des charges prévoyaient alors, obligatoirement, une redevance fixe et une redevance proportionnelle. La redevance fixe et le montant des produits bruts au-delà desquels était exigible la redevance proportionnelle ne pouvaient être modifiés, le taux de la redevance proportionnelle seule étant variable. Aussi les candidats à la gérance d'un débit, dont l'unique préoccupation était d'annexer ce débit à leur

commerce, pouvaient soumissionner en faisant abandon, sans crainte, de tout bénéfice dans la vente des produits monopolisés car ils étaient assurés, en ne dépassant pas le chiffre des ventes au-dessus duquel devait jouer la redevance proportionnelle souscrite, de ne pas exploiter à perte ! A cet effet, et malgré toutes les surveillances, ils s'approvisionnaient chez des confrères soumis au régime normal des redevances.

Un exemple chiffré fera mieux comprendre le fonctionnement du système.

Supposons qu'un particulier était déclaré, sur une enchère de 200 %, adjudicataire d'un débit de tabacs. Jusqu'à un chiffre fixé de produits bruts, mettons 10.000 fr., l'administration lui faisait verser une redevance de 35 %. Les produits de son débit atteignant 10.000 fr., l'adjudicataire, malgré son enchère élevée, ne versait à l'Etat que 3.500 francs et avait pour lui un bénéfice de 6.500 fr. Mais, au cas où les produits du bureau venaient à dépasser la somme déterminée, en l'espèce 10.000 fr., le taux de l'adjudication jouait sur le montant du dépassement et le résultat pour le débiteur se traduisait, soit pour une diminution des bénéfices, soit même par une perte. C'est ainsi que : 1° les produits bruts du débit atteignant 12.000 fr., le débiteur versait, aux termes de sa soumission, sur la différence de 2.000 fr. une somme de 4.000 et ses bénéfices se trouvaient réduits à $6.500 - 4.000 = 2.500$ fr.; 2° Les produits bruts du débit atteignant 14.000 fr., le débiteur versait, sur la différence de 4.000 fr., une somme de 8.000 fr., et il avait alors une perte de 8.000 fr. $6.500 \text{ fr.} = 1.500$ francs.

Rien d'extraordinaire à ce qu'il cherchât, dans ces conditions, à s'approvisionner ailleurs pour continuer, sans augmenter les produits de sa propre vente au delà

du chiffre sur lequel portait la redevance fixe, à contenter sa clientèle.

Pour pallier à ces inconvénients, les cahiers des charges ne prévoient plus qu'une seule redevance fixe sur laquelle joue le taux d'adjudication. D'ailleurs, si le système était généralisé, l'Etat ne serait plus exposé à une telle pratique de la part des amodiataires.

Le timide essai d'adjudication tenté par la Régie a été en partie anihilé par une décision du directeur général, en date du 1^{er} mai 1924 qui substitue, à l'ancien mode de mise en adjudication des débits de tabacs de création avec clause de réadjudication obligatoire au bout de six années, un système prévoyant que l'adjudication des débits nouvellement créés est faite pour six ans à l'expiration desquels, sous réserve de gestion personnelle et ininterrompue pendant les six ans par l'adjudicataire primitif, un traité direct de gérance interviendra entre l'administration et cet adjudicataire.

Le régime de l'adjudication a déjà été expérimenté en Sardaigne et en Italie où il a donné d'appréciables résultats (1).

(1) Décret du 14 septembre 1851, en Sardaigne.
Décret du 16 juin 1865, en Italie.

CONCLUSIONS

En examinant, au cours de cette étude, le mode d'exploitation employé par l'Etat pour ses débits de tabacs, nous avons constaté les lacunes qui, à notre avis, existent dans cette matière.

Le système adopté, excellent à l'origine, s'est peu à peu condamné de lui-même et paraît, de nos jours, archaïque et inefficace. L'administration des contributions indirectes a bien tenté une innovation en substituant aux véritables titulaires, receveurs-buralistes et secourus de l'Etat, des titulaires fictifs, les gérants. Mais la situation, modifiée en apparence, reste identique quant au fond. Elle nous semble même s'aggraver étant donnée la prépondérance que prennent les nouveaux bénéficiaires des débits de tabacs. Ne tentent-ils pas, en effet, d'accaparer à leur profit la vente des produits monopolisés? La majeure partie d'entre eux sont des débiteurs de boissons et au monopole de la vente des boissons que leur a conféré, en fait, la loi du 9 novembre 1915, ils veulent joindre celui de la vente des tabacs. Il est regrettable de voir se constituer au vingtième siècle, sous la protection de l'administration, de véritables privilèges au bénéfice de certains commerces particuliers. Ne se croirait-on pas revenu aux anciennes corporations ?

Aussi, souhaitons-nous la transformation radicale

d'un régime qui ne se défend plus. Dans l'intérêt du Trésor, on doit demander la modification d'un tel état de choses qui représente « une véritable anomalie dans « notre système financier si soucieux — jusqu'à l'excès, « peut-être — d'éviter tout germe d'arbitraire par une « réglementation qui ne laisse rien à prévoir » (1).

Nous croyons que le bon fonctionnement du monopole de vente exige la suppression des recettes-débits ainsi que des secours attribués à ce qu'on a justement appelé « la liste civile du malheur ». Il était équitable de faire bénéficier d'un débit de tabacs ceux à qui on ne pouvait accorder une pension. Mais, puisque l'Etat a consenti des sacrifices énormes pour améliorer les retraites de ses agents, on ne comprend plus qu'un supplément de pension vienne s'ajouter aux sommes déjà élevées qui récompensent maintenant les services des vieux serviteurs et leur famille.

Par ailleurs, il ne faudrait pas que la vente des tabacs devienne un accessoire à la vente de l'alcool et l'Etat doit, pour l'exploitation de ses débits, afin d'éviter toute suspicion et toute partialité, faire largement appel à la concurrence. Le seul moyen pratique le plus rémunérateur, le moins critiquable, c'est la mise en adjudication de tous les comptoirs de vente sans exception. La vente des tabacs procure, à celui qui peut l'adjoindre à une autre exploitation commerciale quelle qu'elle soit, un tel moyen d'achalandage que l'Etat doit, sinon faire payer au bénéficiaire cette faveur, tout au moins ne la lui consentir qu'avec le minimum de sacrifice.

Avec cela, la transformation des entrepôts est à envisager. Les vendeurs de tabacs ne doivent plus être dans

(1) M. Alglave, *Revue Politique et Littéraire* du 10 février 1872.

l'obligation d'aller eux-mêmes y chercher leurs produits et de les faire transporter à leur domicile par l'intermédiaire de commissionnaires ou de messagers. Des difficultés matérielles, faute de services réguliers ou fréquents de transports, résultent de la situation existante. Il faut y remédier en organisant des livraisons à domicile. L'Etat doit employer, sur ce point, les procédés des établissements à succursales multiples : un service automobile, rationnellement organisé, réduirait les frais qui seraient compensés certainement par une élévation des taux d'adjudication. D'autre part, « l'envoi en pension » des produits monopolisés serait également à appliquer. Les quantités non vendues dans un endroit devraient être reprises en vue de leur écoulement sur un autre endroit où la vente en est courante; les produits ne s'altéreraient pas et le monopole ne pourrait qu'y gagner.

L'exportation des tabacs français doit être développée. Les maisons de commission sont trop peu nombreuses et l'Etat devrait prendre l'initiative de créer à l'étranger des dépôts de vente et d'échantillonnage.

L'amélioration du mode de présentation des produits au public permettrait, en outre, d'augmenter les ventes, de même qu'une publicité bien comprise accroîtrait les débouchés.

Enfin, sans invoquer, en faveur de la suppression de l'organisation présente, comme on pouvait le faire à une certaine époque, « un intérêt de moralité politique » et, quelquefois, de décence publique » (1), nous croyons néanmoins que, malgré les garanties apportées de nos jours dans la désignation des titulaires, il est

(1) M. Alglave, *Revue Politique et Littéraire* du 10 février 1872.

utile de préconiser une réforme complète pour réduire à néant la vieille légende qui ne voyait régner dans le domaine des bureaux de tabacs que la faveur et le caprice et qui avait inspiré cette boutade de H. Beyle :
« Après cinquante ans, il n'y a plus de cour et les
« hommes les plus accrédités dans la bourgeoisie ré-
« gnante ou dans l'aristocratie boudante ne parvien-
« draient pas à faire donner un débit de tabacs dans le
« moindre bourg ».



BIBLIOGRAPHIE

- Alglave. — Revue Politique et Littéraire.
- Allix. — Traité élémentaire de Science des Finances.
- Berthélémy. — Traité élémentaire de droit administratif.
- Bodin. — République.
- Ducrocq. — Cours de Droit administratif.
- Hitier. — Cours de doctorat. Science financière 1921-1922.
- Houcade. — Manuel encyclopédique des Contributions indirectes.
- Isambert. — Recueil général des anciennes Lois françaises.
- Jèze. — Cours élémentaire de Science des Finances.
- Larchevêque. Du Monopole des Tabacs (thèse de doctorat).
- Leroy-Beaulieu. — Traité de la Science des Finances.
- Loyseau. — Traité des offices.
- Martel. — Recueil général des lois, décrets, etc... concernant les Contributions indirectes.
- Stourm. — Systèmes généraux d'impôts.
- Rousset. — Histoire des Impôts indirects.
- Say. — Dictionnaire des Finances.
- Perreau. — Cours d'Economie politique.
- Thaller. — Traité élémentaire de Droit commercial.
- Trescaze. — Dictionnaire général des Contributions indirectes.
- Truchy. — Cours d'économie politique.
- Vignes. — Histoire des doctrines sur l'impôt en France.

TABLE DES MATIERES

Avant-propos..	7
CHAPITRE PREMIER. — <i>Organisation générale</i>	13
§ 1. — Les Entrepôts	16
§ 2. — Les Débits de Tabacs.. . . .	21
CHAPITRE II. — <i>Les Débits simples</i>	22
Section première. — Recrutement des titulaires	23
Historique	23
§ 1. — Le Décret du 28 novembre 1873 et la Commission de classement des débits de tabacs ..	25
Domaine de la Commission	32
§ 2. — Le Décret du 17 mars 1874 et les Commissions départementales des débits de tabacs	34
§ 3. — Compétence respective de la Commission centrale et des Commissions départementales	36
§ 4. — Instruction et examen des candidatures..	39
Pièces relatives aux titres invoqués.. . . .	40
Pièces relatives à la situation de famille.. .	40
Pièces relatives à la situation de fortune.. .	41
Pièces relatives à la moralité et à la conduite	42
§ 5. — Fonctionnement de la Commission centrale	42
§ 6. — Jurisprudence de la Commission centrale	44
A. — Personnes en instance.. . . .	45
Les hommes.. . . .	45
Les femmes mariées ou remariées.. . . .	46
Les femmes divorcées.. . . .	46

§ 4. — Cessibilité de redevances	112
CHAPITRE III. — <i>Les Recettes-Débits</i>	113
§ 1. — Historique.. . . .	113
La décision du 23 avril 1921. Circul. 488	118
Arrêts du Conseil d'Etat de 1922	118
§ 2. — Le décret du 15 mai 1922	121
Projet de réforme.. . . .	124
CHAPITRE IV. — <i>Débits spéciaux à certains établis-</i> <i>ments</i>	124
§ 1. — Vente dans les prisons et dans les établis- sements hospitaliers.. . . .	127
§ 2. — Vente dans les camps et foires	128
§ 3. — Vente dans les casinos et établissements similaires	128
§ 4. — Vente dans les gares des chemins de fer .	129
Appendice. — Régimes spéciaux	133
Vente en Corse	133
Vente en Alsace-Lorraine.. . . .	134
CHAPITRE V. — <i>Evolution du caractère du débit de</i> <i>tabacs</i>	140
CHAPITRE VI. — <i>Mise en adjudication des débits de</i> <i>tabacs</i>	149
CONCLUSIONS	160
BIBLIOGRAPHIE	164
TABLE DES MATIÈRES	165

Vu : Le président de la thèse,

ALLIX.

Vu : L'assesseur du doyen,

TRUCHY

Vu et permis d'imprimer,

Le recteur de l'Académie de Paris :

APPELL.

